

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA

MÁSTER UNIVERSITARIO EN GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



TRABAJO DE FIN DE MÁSTER

**El patriarcado se resiste: Análisis crítico de las políticas de
violencia de género en Perú en el periodo 2011-2020**

Presentado por:

Maria Linda Zevallos Mesía

Tutora:

María Bustelo

14 de octubre de 2020

Índice

Resumen.....	4
Abstract.....	5
Introducción	7
Capítulo I: Presentación del problema.....	12
1.1 La violencia contra las mujeres en el contexto global: de asunto privado a problema público ..	13
1.2 La violencia contra las mujeres en Perú: las brechas, las cifras y las normas	16
1.3 Objeto de estudio.....	24
1.4 Objetivo general	24
1.5 Objetivos específicos	24
1.6 Preguntas de investigación.....	25
1.7 Alcance	26
1.8 Periodo	27
Capítulo II: Marco teórico	29
2.1 Género y roles de género	29
2.1.1 Violencia de género	31
2.1.2 Interseccionalidad	34
2.2 Patriarcado	36
2.3 Políticas Públicas	37
2.3.1 La construcción de los problemas públicos	38
2.4 Los marcos interpretativos	40
2.4.1 Análisis crítico de marcos interpretativos.....	42
Capítulo III: Metodología	44
3.1 Selección de documentos.....	45
3.1.1 Criterios de selección.....	46
3.1.2 Descripción de los documentos seleccionados y el contexto en que surgieron	46
3.2 Las Preguntas guía.....	50
Capítulo IV: Los marcos interpretativos detectados en los diferentes discursos de violencia de género en Perú (2011-2020).....	52
4.1 Marco Interpretativo N°1: La violencia no tiene género	53
4.1.1 El diagnóstico: El problema es la inseguridad ciudadana	54
4.1.2 El pronóstico: La solución es la pena de muerte.....	55
4.1.3 La atribución de roles y el equilibrio: El Estado, los operadores de justicia y la familia como actores principales	57
4.2 Marco Interpretativo N°2: La violencia doméstica	58

4.2.1 Diagnóstico: La violencia doméstica es causada por el desempleo	59
4.2.2 El pronóstico: A mayor inversión privada, menor violencia.....	61
4.2.3 La atribución de roles y el equilibrio: Los agresores tienen patologías psicológicas y psiquiátricas	63
4.3 Marco Interpretativo N°3: La violencia contra las mujeres	64
4.3.1 Diagnóstico: El problema son las desigualdades de género	65
4.3.2 El pronóstico: La solución es que las mujeres se empoderen para que no teman denunciar	66
4.3.3 La atribución de roles y el equilibrio: El problema es de las mujeres y los gobiernos lo tienen que resolver	68
4.4 Marco Interpretativo N°4: La violencia de género.....	68
4.4.1 El diagnóstico: La discriminación estructural contra las mujeres causa la violencia	70
4.4.2 El pronóstico: La solución es transversalizar el enfoque de género en todos los niveles	73
4.4.3 La atribución de roles y el equilibrio: La responsabilidad es de la sociedad patriarcal	74
Capítulo V: Conclusiones	76
5.1 Los marcos interpretativos encontrados, las interpretaciones del problema, las propuestas de solución y el equilibrio entre ambos	77
5.2 Los marcos interpretativos dominantes, los marcos alternativos y sus fricciones	80
5.3 Las interacciones de la violencia de género con otros sistemas de desigualdad y opresión	82
5.4 Los documentos sociopolíticos analizados, ¿perpetúan las desigualdades o buscan resolver el problema de la violencia de género?	84
5.5 Limitaciones y anotaciones para profundizar el análisis.....	86
Referencias	89
Anexos	103
Anexo N° 1: Línea de tiempo “Violencia de Género en Perú”	103
Anexo N° 2: Lista de Documentos analizados sobre Violencia de Género en Perú (2011-2020)	106
Anexo N° 3: Preguntas guía para el Análisis Crítico de Marcos Interpretativos	108

Resumen

Actualmente en Perú existen más de 50 documentos públicos, entre leyes y políticas, que regulan temas relacionados con la violencia de género que afecta a las mujeres peruanas. Sin embargo, Lima, la capital, sigue estando entre las 5 ciudades más peligrosas del mundo para las mujeres, y solo en el 2019, los casos de feminicidios han aumentado en más del 30% respecto al año anterior. Las cifras resultan aún más alarmantes si se consideran otros ejes de discriminación, como la raza, la orientación sexual o la clase social. Es cierto que las políticas de igualdad vienen siendo herramientas fundamentales para mejorar la situación social, política, económica y cultural de las mujeres, pero frente a esta realidad, es también válido y necesario cuestionarse si las actuales políticas de violencia de género realmente buscan transformar las jerarquías de poder entre hombres y mujeres, o si por el contrario, reproducen las desigualdades existentes.

La presente investigación busca responder esta y otras preguntas más, a través del análisis crítico de "marcos interpretativos" (*Critical Frame Analysis*), que afirma que los distintos actores políticos, comprenden el problema de la violencia de género de maneras diferentes, y que la forma en que se relacionan con este problema, influye – de manera positiva o negativa- en el proceso de formulación de políticas públicas.

Se analizan doce documentos públicos relacionados con la violencia de género entre los años 2011 –año en que por primera vez se discute en el pleno del Congreso la necesidad de incluir el delito de feminicidio en el Código Penal Peruano –y el 2020- año en que se aprueba la primera Política Pública de Igualdad de Género.

De esta manera se intenta abordar el debate respecto a si las políticas contra la violencia de género en Perú realmente están ayudando a resolver el problema, o por el contrario, están reproduciendo estructuras de dominación patriarcales y relaciones de poder desiguales en la ciudadanía.

Palabras clave: Políticas públicas, Violencia de género, Marcos interpretativos

Abstract

Currently in Peru there are more than 50 public documents, including laws and policies that regulate issues related to gender violence that affects Peruvian women. However, Lima, the capital of Peru, continues to be among the 5 most dangerous cities in the world for women, and in 2019 alone, the cases of femicides have increased by more than 30% compared to the previous year. The figures are even more alarming when other axes of discrimination are considered, such as race, sexual orientation or social class. It is true that equality policies have been fundamental tools to improve the social, political, economic and cultural situation of women, but in the face of this reality, it's also valid and necessary to question whether current policies on gender violence really seek to transform hierarchies of power between men and women, or if, on the contrary, they reproduce existing inequalities.

This research seeks to answer this and other questions, through the critical analysis of "interpretative frameworks" (Critical Frame Analysis), which affirms that the different political actors understand the problem of gender violence in different ways, and that the way in which they relate to this problem, influences –positively or negatively- in the process of formulating public policies.

Twelve public documents related to gender violence are analyzed between 2011 –the year in which for the first time the need to include the crime of femicide in the Peruvian Penal Code was discussed in a plenary session- and 2020 –the year in which the first Public Policy on Gender Equality is approved.

In this way, an attempt is made to address the debate regarding whether the policies against gender violence in Peru are really helping to solve the problem, or on the contrary, they are reproducing patriarchal structures of domination and unequal power relations in citizenship.

Keywords: Public policy, Gender-based violence, Policy frames.

“Cansada por fin de las muertes de turno
a la espera de la hermana mayor
la otra gran muerte
dulce morada para tanto cansancio”

Alejandra Pizarnik. *Siempre*

“No nos damos cuenta de la prodigiosa diversidad de juegos de lenguaje cotidianos porque el
revestimiento exterior de nuestro lenguaje hace que todo parezca igual”.

Ludwig Wittgenstein. *Investigaciones Filosóficas*

Introducción

En 1995 se llevó a cabo la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, de la cual surgió la Declaración de la Plataforma de Acción de Beijing, mundialmente reconocida por ser uno de los hitos más importante en cuanto a desarrollo de políticas de igualdad de género y lucha contra la violencia hacia las mujeres se refiere. Dicha declaración constituyó un compromiso de trabajo constante en el que los objetivos, decisiones y medidas que adoptaran las instituciones públicas de los países suscritos, permitieran lograr el empoderamiento de las mujeres y su derecho a vivir una vida libre de discriminación y cualquier tipo de violencia (Organización de las Naciones Unidas: ONU Mujeres, 1995).

Esta fue adoptada de forma unánime por 189 países, incluido Perú, donde un año y un mes después, el 29 de octubre de 1996, mediante Decreto Legislativo (D.L.) N° 866, se creó el PROMUDEH - Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano, que el 11 de julio del 2002 pasó a ser el MIMDES – Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. A partir del 20 de enero del 2012 pasa a tener la denominación que tiene actualmente que es MIMP - Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el cual tiene como principal objetivo “diseñar, proponer y ejecutar políticas de desarrollo social y humano promoviendo la equidad de género y la igualdad de oportunidades para la mujer, niñez, adulto mayor y poblaciones (...) discriminadas y excluidas” (D.L. N° 1098, 2012). Al día de hoy, además, tiene la competencia de promover y fortalecer la transversalización del enfoque de género en las políticas públicas.

Desde ese entonces hasta el día de hoy, se han diseñado e implementado más de 50 documentos gubernamentales entre leyes, políticas, normas, planes, reglamentos y decretos del Estado Peruano, que regulan específicamente el tema de la violencia basada en género que afecta a las mujeres. Además, las organizaciones feministas del país han trabajado ardua y constantemente por poner en el debate público y hacer llegar a las diferentes organizaciones políticas, las necesidades cada vez más urgentes de las mujeres peruanas.

Sin embargo, las estadísticas podrían sugerir que el problema de la violencia de género no se está enfrentando de la manera adecuada: Lima, la capital de Perú,

está entre las 5 ciudades más peligrosas del mundo para las mujeres (The Thomson Reuters Foundation, 2017); solo en el 2019, los intentos de feminicidios en Perú han aumentado en más del 30% respecto al año anterior, y los feminicidios en más del 10% respecto al 2018 (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables [MIMP], 2019).

A partir de este contexto resulta alarmante y por lo tanto necesario analizar por qué en un país que ha implementado diversas y aparentemente variadas normativas y políticas que buscan proteger a las mujeres, continúa en aumento esta violenta realidad. ¿Qué puede estar pasando para que, en más de 20 años de instituciones, normas, políticas y acciones, las alarmantes cifras de violencia de género sigan aumentando? ¿Están siendo correctamente diseñadas e implementadas las políticas contra la violencia de género? ¿Los actores políticos responsables de enfrentar el problema lo están comprendiendo de manera adecuada? ¿Están todos los actores entendiendo y enmarcando el problema de la violencia de género de la misma manera? ¿Las soluciones que se están planteando realmente responden al problema público encontrado? ¿O acaso estas soluciones están perpetuando las prácticas de control y sometimiento que terminan por anular el ejercicio real de derechos de las mujeres?

Las respuestas a estas preguntas no son evidentes ni explícitas: no podemos preguntar a un Congresista de la República de Perú qué creencias o valoraciones hay detrás de sus propuestas de políticas contra la violencia de género. Tampoco podemos conocer directamente cuáles son los esquemas o *frames* detrás de sus propuestas de solución frente al problema en discusión.

La presente investigación intenta responder a estas y otras preguntas más a partir del *Critical Frame Analysis* (análisis crítico de marcos interpretativos) que busca analizar los marcos interpretativos de distintos sectores y actores políticos, los cuales son diversos entre sí e influyen en la formulación de las políticas públicas contra la violencia de género, ya que parten de los diferentes significados que se le atribuyen y por lo tanto, generan diferentes maneras de intervenir y plantear las políticas públicas (Schön y Rein, 1994). Sus orígenes y la mayoría de elementos que utiliza provienen de la teoría de los movimientos sociales, el análisis del discurso, la teoría política y la teoría de género.

El debate público sobre la violencia de género no es estable: se construye y reconstruye a diario a partir de los diferentes discursos que existen en torno a este. Las políticas públicas se configuran a partir de las deliberaciones, en las que algunas fuerzas persuaden a otras hasta que, en la mayoría de casos, se logra un consenso. Es evidente que al existir relaciones de poder entre los diferentes actores políticos y sociales que los sustentan, los discursos también se posicionan como dominantes, normativos e institucionalizados y algunos, normalmente los discursos alternativos o de resistencia, quedan marginados del proceso de elaboración de políticas públicas (Bacchi, 1999, 2009; Verloo, 2007; Lombardo, Meier y Verloo, 2009).

Estas diferentes interpretaciones pueden, por un lado, enriquecer el debate ya que considerarían diferentes puntos de vista, pero pueden también complicarlo o incluso distorsionar los objetivos al momento de la implementación en los diferentes niveles de gobierno (Bustelo y Lombardo, 2007).

La presente investigación comprende un periodo de 10 años, que incluye el análisis de documentos oficiales de las principales instituciones gubernamentales y al menos un texto de la sociedad civil. Estos documentos tienen un alcance nacional y al menos dos de ellos también regional.

Para realizar el análisis de los documentos seleccionados, se utilizó la metodología desarrollada y afinada en el marco de los Proyectos MAGEEQ – *Mainstreaming Gender Equality in Europe* realizado entre el 2003 y el 2005, y QUING – *Quality in Gender + Equality Policies* (2006-2011), para analizar las Políticas de Igualdad en la Unión Europea. Siguiendo sus lineamientos, se realizó una “Línea del Tiempo” (Anexo N° 1) en la que se identificaron los eventos más importantes respecto al tema de la violencia de género, a lo largo del periodo de estudio, incluyendo todos los textos oficiales normativos y de la sociedad civil que fueran relevantes en cada momento (Bustelo y Lombardo, 2007).

A partir de un proceso de análisis y selección de los textos evidenciados en la “Línea del Tiempo”, en el que se siguieron ciertos criterios, como elegir documentos actualizados y representativos de las perspectivas de actores sociopolíticos diversos, se estableció una muestra de 12 documentos producidos por las diferentes instituciones del Estado y de la sociedad civil, que permitieron evidenciar diferentes posturas respecto a la violencia de género (Anexo N° 2). Los documentos

seleccionados están comprendidos entre el año 2011, año en que por primera vez y tras un largo debate parlamentario se decide incluir el delito de feminicidio en el Código Penal Peruano, hasta el presente año, en que se aprobó y publicó la primera Política Pública de Igualdad de Género.

Luego de seleccionados los documentos se realizó el *Critical Frame Analysis*, en el que, a partir de la aplicación de un conjunto de Preguntas Guía (Anexo 3) elaboradas como parte del Proyecto MAGEEQ, se identificaron las diferentes formas en que se ha interpretado el problema de la violencia contra las mujeres (¿cuál es el problema?, ¿cuáles son sus causas?, ¿qué consecuencias tiene?, ¿quiénes se ven afectados por el problema?, ¿quiénes son responsables?), así como las soluciones que se proponen (¿qué estrategias son necesarias de implementar?, ¿quiénes deben actuar?, ¿sobre quiénes se actúa?) (Bustelo y Lombardo, 2007). Las preguntas pretenden poner en evidencia el equilibrio que existe entre el diagnóstico del problema y las soluciones que se proponen al mismo, de manera que se pueda identificar cuán transformadoras están siendo las políticas públicas planteadas. Así mismo, busca hacer explícitas las interpretaciones tan diferentes que tienen los actores políticos del problema de la violencia de género en Perú.

Si bien es evidente que las políticas públicas contra la violencia de género denotan ciertos avances, aún es alarmante que las desigualdades en las que estas parecen basarse continúan limitando libertades individuales y no responden a las demandas y necesidades de diferentes grupos sociales. Como se expuso previamente, es interesante estudiar el caso peruano, ya que: i) los pocos avances que se puedan haber experimentado se han visto constantemente frenados por las presiones que ejercen ciertos sectores conservadores tanto al interior como fuera del Estado; ii) si bien Perú cuenta con una Política Nacional de Igualdad de Género y un Plan Nacional Contra la Violencia de Género, la implementación de estas iniciativas no se ha terminado de desarrollar, especialmente a nivel regional y local; y iii) las leyes, planes y políticas sobre violencia de género tienden a reproducir modelos que normalizan las relaciones sociales desiguales, especialmente por razones de género.

Con el propósito de analizar el debate sobre violencia de género en Perú, la presente investigación desarrolla un primer capítulo en el que se expone el problema y su contexto así como los objetivos y preguntas de investigación. El segundo capítulo

realiza una breve descripción del marco teórico utilizado como fundamento para desarrollar la investigación; el tercer capítulo describe la metodología utilizada, los documentos seleccionados para el análisis, los criterios y el proceso incurrido para su selección, así como las Preguntas Guía con las que se realiza el análisis crítico; el capítulo 4 describe los marcos interpretativos encontrados durante el análisis. Finalmente, el capítulo 5 resume las conclusiones obtenidas a partir del análisis crítico de marcos interpretativos realizado en los documentos seleccionados, e intenta responder a las preguntas de investigación planteadas.

“Soy mujer.

Y un entrañable calor me abriga cuando el mundo me golpea.

Es el calor de las otras mujeres,
de aquellas que hicieron de la vida este rincón sensible, luchador,
de piel suave y tierno corazón guerrero”.

Alejandra Pizarnik. *Soy mujer*

“Simona era la mayor de todas. Tenía 45 años. Ninguna de las otras tres había cumplido los 26. Los cuatro feminicidas tampoco. Y eso es lo que hasta ahora no deja de sorprenderme: la juventud de los asesinos y la crueldad con la que actuaron. Simona fue ultimada a cuchilladas y martillazos. Karol en Arequipa y Tiffany en Lima fueron asfixiadas, y luego quemadas. La primera estaba con ocho meses de embarazo, y la segunda, a quien su agresor también violó, apenas tenía 16 años. Lisbeth, en Cusco, recibió 35 puñaladas, casi todas en el rostro y en el cuello”.

Teresina Muñoz-Najar. *Morir de amor. Un reportaje sobre feminicidios en Perú.*

Capítulo I: Presentación del problema

El problema de la violencia de género es un problema político que se considera bastante polémico y complejo, tanto por las diferentes formas que existen de interpretarlo y analizarlo, como por la variedad de soluciones que se plantean que puede tener. Si dentro de las posturas de un país se encuentran diferencias, a nivel mundial estas se hacen aún más evidentes.

Una de las mayores transformaciones que ha tenido la violencia de género como problema público es su paso de ser un asunto “privado”, que debe resolverse en el ámbito doméstico, a convertirse en un problema de interés público, que forma parte de la agenda política y que requiere la intervención de las diferentes instancias gubernamentales y los poderes del Estado.

Es por esto que resulta relevante revisar el proceso histórico en el mundo y luego en Perú, a través del cual la violencia de género pasa a ser un problema del que los poderes públicos deben empezar a hacerse cargo.

1.1 La violencia contra las mujeres en el contexto global: de asunto privado a problema público

Históricamente los problemas de las mujeres, sus puntos de vista y necesidades no han sido considerados parte de la agenda pública. Incluso las diferentes tradiciones y expresiones, culturales o religiosas, han legitimado la violencia contra las mujeres durante mucho tiempo.

Al estudiar el tema en mención Luisa Posada (2008) indica que si nos remitimos hasta la época del pensamiento ilustrado, podemos fácilmente encontrar a filósofos como Rousseau, que justifican la violencia contra las mujeres como parte de la norma, como una consecuencia de la desigualdad natural entre los sexos (p. 60).

Es recién con el feminismo y los estudios de género que la violencia de género empieza a ser puesta en evidencia, estudiada, analizada y cuestionada, no sólo como un asunto doméstico o privado, sino también como un problema público que va en contra de los derechos fundamentales de las mujeres, y que por lo tanto, requiere de la intervención del Estado.

Como sostiene Ana de Miguel (2005) el proceso a través del cual la violencia contra las mujeres se convierte en un acto ilegítimo ha sido realizado desde el feminismo, a través de políticas reivindicativas y de la elaboración de marcos teóricos que permitan interpretar la realidad de una manera diferente a la hegemónica. Además, el activismo feminista, que ha formado parte de los procesos de los movimientos sociales, aporta al desarrollo de nuevos marcos de construcción de la realidad.

Toma sentido la afirmación de Kate Millet (1995) de que “el sexo es una categoría social impregnada de política” (p. 68), con la que hace referencia a la lucha política que implica redefinir la violencia de género como un problema público, estructural y que además es reproducido por el sistema “sexo-género”, o patriarcal, y que por lo tanto requiere que las diferentes instituciones lo pongan en evidencia, lo deslegitimen y luchen por erradicarlo.

Un primer hito importante, que se desarrolla a partir de 1948 con la Declaración Universal de los Derechos Humanos es que empieza a existir una postura de parte de la comunidad internacional a favor del reconocimiento de los derechos humanos. Sin

embargo, es gracias a la lucha del movimiento mundial de mujeres que a partir de ese año se empieza a exigir que se considere de manera específica la lucha contra la discriminación por razones de sexo, poniendo en evidencia la constante violación de sus derechos y el problema de la subordinación femenina (Bunch, 1995).

Este sistema internacional de protección de los derechos humanos, sin embargo, continuó reproduciendo el error de mantenerse “neutral” con respecto al género, ya que, como expone Bunch (1995), se asume que al reconocer el principio de igualdad y la prohibición de discriminar por razón de sexo, es suficiente para atender el problema de la discriminación contra las mujeres. Esta situación es la que termina por invisibilizar las múltiples formas de discriminación y violencia de las cuales son víctimas las mujeres (pp. 4-6).

Es así que en la década de los sesenta y setenta, época en la que se desarrolla la Guerra Fría, existe un escenario mundial en el que el feminismo y los diferentes movimientos sociales ponen sobre la mesa la discusión respecto a los derechos sociales, económicos y culturales, lo cual genera que el tema de las mujeres se introduzca en la agenda de las Naciones Unidas como eje principal de sus debates.

De acuerdo con Tamayo (2001), las feministas discutirán que no es posible hablar de desarrollo sin considerar las desigualdades que deben enfrentar las mujeres, en los diferentes contextos socio-económicos, así como la violencia de género que se ejerce contra ellas, ya que implica que se está excluyendo al 50% de la población (p. 19).

Considerando este contexto, Naciones Unidas declara el periodo entre 1976 y 1984 como la “Década de la Mujer” y el año 1975 como el “Año Internacional de la Mujer”, época durante la que se celebran dos conferencias mundiales sobre la mujer.

En diciembre de 1979 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), la cual implicó un cambio de paradigma al crear el marco jurídico necesario para eliminar la discriminación contra las mujeres, en todas las etapas de su vida, en todas sus formas y manifestaciones, pero cayendo en el error de no pronunciarse de manera específica respecto a la violencia de género.

Sin embargo recién 15 años después, en diciembre de 1993, la Asamblea General de las Naciones Unidas decretó la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, con la cual, a diferencia del CEDAW, se reconoció que la violencia contra las mujeres constituye una manifestación de relaciones desiguales de poder con los hombres que la terminan colocando en una situación de subordinación. De esta manera define la obligación de los Estados de condenar toda forma de violencia, así como de proceder de manera presta y adecuada a fin de investigar, prevenir y sancionar cualquier acto de violencia contra las mujeres (Organización de las Naciones Unidas [ONU]: Asamblea General, 1993).

En la Declaración y Programa de Acción de Viena, en 1993, se afirmó la universalidad de los derechos de las mujeres como derechos humanos y se hizo un llamamiento a la eliminación de la violencia contra ellas (ONU, 2013). En esta Conferencia Mundial de Derechos Humanos se reconoce por primera vez que “los derechos humanos de la mujer y de la niña, son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales” (p. 23). Es, además en esta conferencia que la violencia contra las mujeres deja de clasificarse como un crimen común o un acto privado, y pasa a considerarse una violación de los derechos humanos.

Al año siguiente, en junio de 1994, la Organización de Estados Americanos (OEA) aprobó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (Convención de Belém do Pará). En su primer artículo se define la violencia de género y tiene como mayor aporte y novedad la autorización a que las personas presenten denuncias y peticiones frente a la Convención Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en los casos en que existan violaciones de sus principales garantías. De esta manera, la Convención de Belém do Pará, establece mecanismos interamericanos de protección, que permiten que las mujeres que hayan sufrido la violación de sus derechos puedan acceder a asistencia, investigación y sanción de los responsables, así como reparación del daño frente a un organismo jurisdiccional internacional (Organización de los Estados Americanos [OEA], 1994). Cabe resaltar que es resultado del activismo político de los movimientos feministas latinoamericanos y la Comisión Interamericana de Mujeres que se haya logrado aprobar esta Convención, quienes a partir de los años 80, lograron movilizar

el problema de la violencia de género para ponerlo en la agenda pública (Sagot, 2008; Tamayo, 2000).

Tal como indica Luz Patricia Mejía Guerrero (2012), esta convención adopta un nuevo paradigma de los derechos humanos, pero especialmente de los derechos de las mujeres al considerar que lo privado es público y que por lo tanto, le corresponde a los diferentes Estados el deber de prevenir, erradicar y sancionar la violencia en contra de las mujeres, tanto en espacios públicos como privados (p.193).

Ya en 1995, en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de las Naciones Unidas realizada en Beijing, se pone en evidencia que “la baja condición social y económica de la mujer puede ser tanto una causa como una consecuencia de la violencia de la que es víctima” (ONU, 1995, p. 5), permitiendo la discusión sobre las diferentes consecuencias a las que han tenido y continúan teniendo que enfrentarse las mujeres por vivir en una sociedad que históricamente las ha discriminado y violentado.

Después de Beijing se celebró en el 2000 la primera evaluación de la aplicación de la Plataforma de Acción de Beijing (Beijing+5), la cual se llamó “La mujer en el año 2000: igualdad entre los géneros, desarrollo y paz para el siglo XXI”. En esta, celebrada en Nueva York, se aludió de forma expresa a la violencia doméstica y se mantuvo el compromiso firme de los Estados en su erradicación (ONU, 2000). En Beijing+10 y Beijing+15 la violencia basada en género también fue parte central de la evaluación.

En marzo del presente año debía llevarse a cabo la celebración de los 25 años de la plataforma de Acción de Beijing, la cual tenía como objetivo revisar y evaluar su aplicación y resultados. Sin embargo, dado el escenario pandémico global, ha sido suspendida hasta nuevo aviso.

1.2 La violencia contra las mujeres en Perú: las brechas, las cifras y las normas

En 2017, la Thomson Reuters Foundation publicó un índice de violencia en el que Lima, la capital de Perú, es considerada la quinta ciudad más peligrosa del mundo para las mujeres. Además, según un informe del Instituto Nacional de Estadística e Informática (Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI], 2019a), las mujeres

peruanas enfrentan enormes brechas de acceso a servicios de educación, salud, financieros y recursos económicos, y corren con un riesgo permanente de acoso y violencia sexual.

Esta realidad permite reconocer que las mujeres peruanas son víctimas de múltiples manifestaciones de violencia a lo largo de su vida, no solo evidenciadas como hechos puntuales de agresión, sino más bien como patrones claros de relaciones de poder que han sido naturalizadas y que implican enormes desigualdades por razones de género (Sagot, 2000, pp. 30-31).

Estas relaciones de poder se reflejan también en las brechas de género que existen actualmente en Perú. Según reflejan los informes disponibles, en el año 2018 el 29,2% de mujeres de más de 14 años no tienen ingresos propios, frente al 12% de hombres, lo cual refleja por un lado las barreras que encuentran las mujeres para acceder al mercado laboral, y por otro lado la precariedad y desprotección a la que deben enfrentarse. Esta situación se agrava aún más en las mujeres del área rural, donde el 41,2% de ellas no accede a una remuneración económica, frente al 12% de hombres. Además, al 2018 la tasa de actividad económica de mujeres es del 64%, mientras que la de los hombres es de más del 80%, brecha que se ha mantenido a favor de los hombres históricamente (INEI, 2019a).

Esta realidad afecta también el acceso al sistema de pensiones, ya que solo el 28,3% de mujeres que trabajan se encuentran afiliadas a algún sistema de pensiones y protección social, frente a un 41,2% de hombres, lo cual nuevamente pone a las mujeres en mayor situación de riesgo y desprotección. Adicionalmente, las mujeres ganan en promedio 29,6% menos que sus pares masculinos, principalmente porque por dedicarse a las tareas de cuidado, tienen la posibilidad de trabajar menos horas (p. 65).

Otro factor importante que refleja las desigualdades es el tiempo destinado al trabajo total que incluye tanto el trabajo remunerado, como el trabajo doméstico no remunerado. Los hombres dedican 15 horas con 54 minutos a las actividades no remuneradas, mientras que las mujeres destinan 39 horas con 28 minutos, es decir, más de 23 horas más que los hombres. En cambio, los hombres peruanos dedican, en promedio, más de 14 horas al trabajo remunerado más que las mujeres (p. 88).

Los dos puntos anteriores impactan directamente en la equidad de género en salud. En el 2018, el 42,6% de mujeres sufrían algún problema de salud crónico, en comparación al 33,7% de hombres. Estas cifras han ido aumentando a lo largo de los años y entre las mayores causas de enfermedades y dolencias crónicas de las mujeres se encuentra el trabajo tanto dentro como fuera del hogar, que muchas veces pone en riesgo su salud. Además, los problemas de salud mental como la depresión, afectan a más mujeres que hombres, especialmente “a mujeres que son pobres, que han perdido a un ser querido o han sufrido algún tipo de violencia” (p. 58).

El Informe “Perú Brechas de Género 2019” presenta también un dato importante con respecto al VIH/SIDA: en los últimos años se ha experimentado un aumento de las mujeres contagiadas de VIH por sus parejas únicas y estables, siendo al 2018 el 22,7% del total. Como indica el informe “a la escasa protección y falta de educación respecto de esta epidemia, se agrega el hecho de la falta de control sobre su propia sexualidad, por no tener la posibilidad de imponer al hombre el uso del preservativo o de negarse a tener relaciones sexuales, en un contexto en el que la violencia sexual tiene también una alta prevalencia en el país” (INEI, 2019b, p. 61).

Con respecto a la educación como herramienta fundamental para el logro de la igualdad de género, llama la atención que en el año 2018 el 8,3% de peruanas sea analfabeta, frente al 2,9% de hombres (p. 78).

Estas cifras, que reflejan algunos de los indicadores de la desigualdad estructural por la que atraviesan las mujeres, se ven aún más agravadas con las altas cifras de violencia. En el año 2019, el 57,7% de mujeres peruanas en edad fértil han sufrido violencia física por parte de sus parejas en algún momento de sus vidas (INEI, 2019b, p. 285).

Entre las diferentes formas de violencia destaca la violencia psicológica o verbal (52,8%), le sigue la violencia física (29,5%) y finalmente la violencia sexual (7,1%). Sin embargo, en la información presentada en el Informe, se señala también que las características de etnicidad y lengua materna empeoran los índices de violencia, ya que los porcentajes de violencia psicológica o verbal recibidos por mujeres que se autoidentifican como nativas (quechua, aymara, nativo de la Amazonía, perteneciente a un pueblo indígena u originario), o por aquellas que tienen como lengua materna alguna lengua nativa (quechua, aymara, o lengua originaria de la Selva u otra lengua

nativa) asciende al 57,5%. Esta realidad reconoce la importancia de considerar la interseccionalidad al analizar la violencia contra las mujeres en el contexto peruano (pp. 289-295).

Por otro lado, en el periodo comprendido entre el 2015 y el 2018 se han registrado un total de 471 víctimas de feminicidio. Este número se ha ido incrementando, pasando de 84 en el 2015, a 150 víctimas en el 2018 (p. 280).

Con respecto a las denuncias o solicitudes de ayuda solo el 29,5% de las mujeres que experimentaron violencia física en el 2019 buscaron ayuda en una institución. De todas las mujeres entrevistadas que fueron víctimas de violencia física, el 44,8% indicó que no buscó ayuda por no ser necesario, el 15,9% indicó que sentía vergüenza, y el 13% indicó que no conocían los servicios a los que podían acudir (INEI, 2019b). Así mismo, el 16,5% mencionó tener temor a que la agredieran nuevamente (8,4%), a causarle problemas al agresor (5,4%) o a tener que separarse o divorciarse (2,7%) (pp. 296-304).

Las cifras presentadas, si bien son solo referenciales, nos permiten tener un acercamiento a las brechas de género actualmente existentes en Perú que finalmente terminan dando un escenario específico a la violencia contra las mujeres.

Sin embargo, para los fines de la presente investigación, resulta también interesante describir el debate que ha existido en la agenda pública sobre la violencia de género. De esta manera se podrá tener una visión general del desarrollo de la política, qué actores han contribuido y qué documentos se han producido, los cuales también pueden observarse en el Anexo 1.

Históricamente, la violencia de género ha sido un problema que ha afectado a la mayoría de las peruanas. Sin embargo, tal como sucedía en el escenario global la violencia contra las mujeres se identificaba como un problema del espacio familiar y privado, en el que el Estado y sus instituciones no debían cumplir más que un rol limitado (Vargas, 2007).

Además, su participación en la vida pública era casi nula, por lo que sus voces o necesidades estaban totalmente excluidas de las políticas públicas. Es gracias al trabajo de las organizaciones feministas que se empieza a empujar el “tema de las mujeres”, logrando que este pase a formar parte de la agenda gubernamental.

La mayoría de los avances que se han logrado se han concentrado principalmente en el desarrollo de un marco legal que sanciona la violencia doméstica, o la violencia que sucede dentro del espacio familiar, hasta recientemente lograr la sanción del feminicidio.

Uno de los primeros hitos de la lucha contra la violencia hacia las mujeres a nivel normativo fue la “Ley de Protección frente a la Violencia Familiar” (Ley N° 26260), aprobada en el año 1993, la cual reconoce la violencia intrafamiliar como un delito. Sin embargo, en el año 2015 fue derogada por la aprobación de la actual “Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar” (Ley N° 30364), la cual, a diferencia de la anterior, considera el principio de igualdad y no discriminación, así como el enfoque de género y de interseccionalidad, los cuales debe definir las acciones de los agentes estatales involucrados en la protección de la violencia basada en género.

En el año 2003, se aprueba la primera “Ley de prevención y sanción del hostigamiento sexual” (Ley N° 27942), la cual sanciona el hostigamiento sexual que se produce en el marco de alguna relación de autoridad o dependencia, que en el 2009 es modificada por la “Ley N° 29430 que modifica la Ley N° 27492”, en la que se incluye entre otras cosas, que el hostigamiento sexual también se puede presentar entre personas entre quienes no existe ninguna relación de jerarquía.

La “Ley contra la Trata de personas y tráfico ilícito de migrantes” (Ley N° 28950) fue aprobada en el año 2007, en la que se tipifica el delito de trata de personas. Sin embargo, en el año 2016 fue modificada por la “Ley que perfecciona la tipificación del delito de trata de personas” (Ley N° 30251), de manera que en su reglamento se incluyera el enfoque de género, que no estaba incluido en la norma previa.

El feminicidio se tipificó como delito en el Código Penal peruano en el año 2011 (Ley N° 29819); sin embargo, solo consideraba el feminicidio de tipo íntimo, que es aquel que ha sido realizado por el cónyuge, conviviente o quien haya tenido una relación homóloga con la víctima. Es en el año 2013 cuando se realiza una nueva modificatoria, en la que finalmente se contemplan las modalidades de feminicidio por conexión y feminicidio no íntimo (Ley N° 30068).

En marzo del año 2015, se aprobó la primera “Ley para Prevenir y Sancionar el Acoso Sexual en Espacios Públicos” (Ley N° 30314), la cual define el acoso sexual y establece las conductas bajo las cuales este puede desarrollarse.

Además de las leyes mencionadas, se han desarrollado planes y políticas públicas que también buscan prevenir y eliminar la violencia contra las mujeres, a través de la definición de los objetivos e indicadores de evaluación interinstitucionales.

En el año 2007, se publicó la Ley N° 28983 “Ley de Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres”, la cual establece la equidad de género como uno de los principios que deben impulsar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Específicamente en el tema de violencia, la ley en mención establece los lineamientos para que el Poder Ejecutivo, los Gobiernos Regionales (GORE) y locales, y todas las instancias gubernamentales, desarrollen planes, políticas y programas destinados a prevenir, atender y eliminar la violencia ejercida contra las mujeres en todas sus formas y espacios.

En el año 2012, se aprueba el primer Plan Nacional de Igualdad de Género, que comprende el periodo entre el 2012 y el 2017, el cual define las medidas de política pública que se realizan para eliminar los obstáculos que impiden el ejercicio del derecho a la igualdad entre hombres y mujeres. Entre sus objetivos estratégicos, se encuentra el de reducir la violencia de género en sus diferentes expresiones. En el 2016, se aprobó y publicó el vigente Plan Nacional Contra la Violencia de Género (2016-2021), el cual hace explícita, en sus objetivos estratégicos, la necesidad de cambiar los patrones socioculturales que son los causantes de reproducir las relaciones de poder que legitiman la violencia de género que afecta en su mayoría a las mujeres. Además, toma en cuenta la diversidad de mujeres peruanas, haciendo referencia a:

Las niñas, adolescentes, adultas, adultas mayores; a las mujeres indígenas, afrodescendientes y mestizas; las urbanas y rurales; las mujeres heterosexuales, lesbianas, bisexuales y transexuales; las mujeres con discapacidad; mujeres migrantes; mujeres viviendo con VIH, mujeres trabajadoras sexuales y las mujeres que se encuentran privadas de su libertad. (p.5)

Es importante considerar que entre el 2012 y el 2019 se dan a conocer públicamente diferentes casos de violencia de género y feminicidios, los cuales

generan grandes movilizaciones sociales, especialmente entre las mujeres. En el 2012 ocurre uno de los casos públicos de violencia de género más controversial, que es el caso de Lady Guillén, quien fue golpeada salvajemente por su pareja, Rony García. Sin embargo, y pese a las pruebas obtenidas, el agresor fue puesto en libertad. Cuatro años más tarde, el agresor de Lady Guillén fue denunciado nuevamente por su pareja Karla Solf por violencia física e intento de feminicidio y, nuevamente, puesto en libertad (Acosta, M., 19 de julio de 2016).

Otro caso emblemático fue el de Arlette Contreras, actual Congresista de la República, quien en el año 2015 fue víctima de intento de violación sexual y feminicidio por su entonces pareja. Los hechos fueron grabados por las cámaras de seguridad del lugar y reproducidos en todos los medios de televisión del país. La Corte Superior ratificó y justificó una polémica sentencia de un año de prisión suspendida para su agresor (Pighi, P., 26 de abril de 2017).

En agosto del 2016, se realizó la multitudinaria marcha “Ni Una Menos”, encabezada por Lady Guillén y Arlette Contreras, quienes exigían al Sistema Nacional de Justicia sanciones ejemplares para sus agresores. A la marcha asistieron diferentes figuras públicas y autoridades políticas, e incluso el Presidente de la República (Aragón, N., 15 de agosto de 2016).

Al año siguiente, se dio a conocer un nuevo caso polémico: en uno de los barrios más acomodados de la capital, Micaela de Osma fue arrastrada del cabello por su pareja, a plena luz del día, además de ser amenazada de muerte. La escena fue captada en video por una vecina y se volvió un caso público y reconocido por miles de peruanos y peruanas. El agresor fue condenado por delito de tentativa de feminicidio a 11 años de prisión efectiva (*Arrastrada por la calle a plena luz del día: el caso de violencia machista que conmociona a Perú*, 10 de octubre de 2017).

En el mes de abril del 2018, un nuevo caso de intento de feminicidio se hizo público. Eyvi Ágreda iba a bordo de un bus de transporte público cuando su agresor subió al autobús, le roció combustible en el cuerpo y le prendió fuego. Luego de estar internada durante más de un mes en la Unidad de Cuidados Intensivos, Eyvi murió con más del 50% de su cuerpo con quemaduras de segundo y tercer grado. Durante casi todos los días de su estadía en el hospital, miles de mujeres protestaron contra

los feminicidios y la falta de protección por parte del Estado (*Murió Eyvi Ágrede, la joven peruana a la que un acosador le prendió fuego en un bus*, 1 de junio de 2018).

Fue en el año 2019 cuando ocurrieron dos de los feminicidios más polémicos: el feminicidio de Jessica Tejeda, quien fue asesinada a puñaladas por su pareja, que luego además asesinó a tres de sus cuatro hijos. Lo emblemático del caso fue que las vecinas de Jessica intentaron comunicarse con la policía que se encontraba a solo 160 metros del lugar donde sucedieron los hechos, pero los policías decidieron de manera deliberada no acercarse a la vivienda hasta pasada una hora desde la denuncia, momento en el que la víctima y sus hijos ya habían fallecido. Los policías involucrados fueron retirados de sus cargos y denunciados por actos de omisión de la justicia. Luego, a menos de dos semanas de finalizar el año, se dio a conocer el caso de María Alvarado Cruz, en la región de San Martín, quien fue asesinada por su esposo mientras dormía. Él la roció con combustible y le prendió fuego, generando quemaduras en más del 90% de su cuerpo (Fowks, J., 29 de diciembre de 2019).

Ese mismo año se publica la Política Nacional de Igualdad de Género (D.S. 008-2019-MIMP), la cual regula y especifica las acciones del Estado frente a la problemática de la violencia de género, y por primera vez, enuncia el problema público al que se debe hacer frente como un problema estructural de discriminación contra las mujeres, haciendo referencia a la organización patriarcal que caracteriza a la sociedad peruana. Uno de los efectos de dicha discriminación, es la vulneración del derecho a una vida libre de violencia, por lo que define como su primer objetivo prioritario la reducción de la violencia hacia las mujeres.

A pesar de la publicación de la política mencionada que supone un avance importante en relación a los derechos de las mujeres, el 2019 en Perú fue conocido como uno de los años más violentos de la década. Fueron 164 casos de feminicidios, 19 casos más que el año anterior y la cifra más alta en los últimos 10 años (MIMP, 2019).

Cabe resaltar que ninguno de los planes o políticas mencionadas ha sido aún evaluadas (salvo a nivel de ejecución presupuestal), por lo que es imposible saber si, más allá del discurso narrativo, realmente han generado los cambios y logrado los objetivos que se han planteado.

1.3 Objeto de estudio

Tomando en cuenta el contexto previamente descrito, la presente investigación tiene como objeto de estudio las diferentes perspectivas, sentidos e interpretaciones que utilizan los distintos actores sociales y políticos a la hora de reconstruir la realidad (Goffman, 2006), que se ven reflejados en los discursos que se dan en el debate público, que a su vez impactan en la formulación y el lenguaje de las políticas públicas, normas, planes y programas y la forma en que estas plantean el problema de la violencia de género y sus posibles soluciones (Bustelo y Lombardo, 2007).

Es así que para el presente análisis se tomaron en consideración tres categorías diferentes de textos, aunque todos relacionados al tema de violencia de género. La primera categoría abarca ocho textos oficiales de carácter normativo, entre políticas públicas, normas, planes y programas. La segunda categoría abarca tres debates parlamentarios; y la tercera categoría consiste en un manifiesto público que proviene del movimiento feminista y de organizaciones reconocidas por su lucha en Perú para erradicar la violencia de género.

1.4 Objetivo general

Considerando el objeto de estudio descrito previamente, se propone como objetivo general definir si las políticas públicas de violencia de género en Perú, en el periodo comprendido entre el 2011 y el 2020, buscan transformar la discriminación estructural contra las mujeres o perpetúan las jerarquías de poder existentes entre hombres y mujeres.

1.5 Objetivos específicos

En línea con el objetivo general propuesto, se plantean los siguientes objetivos específicos:

- a) Identificar los significados atribuidos a la violencia de género por parte de diferentes actores sociales y políticos
- b) Analizar cómo diferentes actores sociales y políticos enmarcan el problema de la violencia de género y sus causas

- c) Analizar las propuestas de solución que diferentes actores sociales y políticos proponen al problema en mención
- d) Identificar a quiénes se atribuyen los roles de: causantes del problema, poseedores del problema y *población diana*¹ en el tema de la violencia de género
- e) Analizar la coherencia existente –o inexistente- entre el diagnóstico realizado y las soluciones propuestas
- f) Identificar los marcos interpretativos alternativos, que no son tomados en cuenta en el proceso de elaboración de políticas públicas

1.6 Preguntas de investigación

En la presente investigación, se busca responder a las siguientes preguntas relacionadas con las políticas públicas de violencia de género en Perú:

- a) ¿Las políticas de violencia de género en Perú perpetúan las jerarquías de poder existentes entre hombres y mujeres, o buscan transformar el sistema de discriminación estructural imperante?
- b) ¿Cuáles son los *marcos interpretativos* que sustentan las diversas posturas de los actores políticos y de la sociedad civil relacionadas con la política en mención?
- c) ¿Cuáles son las diversas interpretaciones del problema de la violencia de género por parte de los distintos actores sociopolíticos?
- d) ¿Qué soluciones se proponen para resolver el problema de la violencia de género?
- e) ¿Qué *marcos interpretativos* se han convertido en dominantes y cuáles son excluidos del proceso de elaboración de la política en mención?
- f) ¿Las políticas en mención consideran las voces de la sociedad civil?

¹ La población diana hace referencia al grupo de individuos a quienes están dirigidas las acciones propuestas.

- g) ¿Se consideran las diferentes interacciones de la violencia de género con otros sistemas de desigualdad y opresión?
- h) ¿Existe coherencia entre el problema planteado y las soluciones propuestas?

1.7 Alcance

El abanico de políticas de igualdad de género es amplio, ya que considera todas aquellas políticas públicas que se relacionan con el fomento a la igualdad entre hombres y mujeres, considerando aspectos económicos, sociales, políticos, laborales y culturales.

El alcance de la presente investigación se circunscribe a analizar las políticas públicas que tratan específicamente la violencia de género, dentro de la cual se consideran los siguientes tipos de violencia:

- El acoso sexual en espacios públicos;
- El acoso político;
- El hostigamiento sexual;
- La violencia física, psicológica, sexual o patrimonial;
- La trata de personas con fines de explotación sexual, y
- El feminicidio.

Por otro lado, el estudio realizado intenta considerar las políticas de violencia de género tanto a nivel nacional, como a nivel regional, siendo esta una tarea casi imposible de realizar, ya que solo dos de los 25 GORE del país, ha cumplido con elaborar y publicar sus planes regionales para combatir la violencia de género. De los 12 documentos analizados, solo uno, el Plan Regional para combatir la violencia hacia las mujeres y el grupo familiar – Región Amazonas (2017-2022), se encontraba vigente, además de haber sido completamente elaborado por las autoridades políticas del GORE de Amazonas y estar dirigido en su totalidad a la población de dicha región. La Región de Ayacucho también contaba con un Plan Regional contra la Violencia

hacia la Mujer, pero no se consideró relevante analizarlo, ya que no se encontraba vigente (abarcaba el periodo 2010-2015 y hasta el momento no ha sido actualizado).

Sin embargo, se ha incluido también el manual Rol de los Gobiernos Regionales y Locales para la Prevención y Erradicación de la Violencia Contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar, elaborado por el MIMP en el año 2018, que a partir de la Ley N° 30364 para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, define y delimita las acciones a seguir por parte de las autoridades regionales y locales, en lo que refiere a la lucha contra la violencia de género.

Asimismo, los tres Debates Parlamentarios incluidos en el análisis, consideran la participación y los discursos de actores políticos representantes de las diversas regiones del país.

Finalmente, se intentó acceder a documentos que permitieran conocer las políticas de prevención de la violencia de género a nivel local, pero los pocos documentos que se encontraron no se encontraban vigentes.

1.8 Periodo

El periodo que se ha considerado para la presente investigación comprende los últimos 10 años (2011-2020). Este periodo ha sido definido considerando dos hitos importantes. El hito de inicio es el año 2011, cuando luego de un extenso y controversial debate, se aprueba incluir, por primera vez, el delito de feminicidio en el Código Penal Peruano.

Como hito de cierre del periodo a investigar se está considerando la aprobación y publicación de la primera Política Nacional de Igualdad de Género, con fecha 4 de abril del 2019, la cual plantea que el problema de la violencia de género tiene como causa la discriminación estructural contra las mujeres:

La discriminación estructural contra las mujeres tiene en su base un conjunto de patrones socioculturales discriminatorios —que privilegian lo masculino sobre lo femenino— reforzando la asignación desigual de roles (productivos a los hombres y reproductivos a las mujeres) que infravalora lo femenino en comparación con lo masculino. A su vez, dichos patrones se reproducen y

perpetúan por la acción de las normas y cultura institucional que refuerzan la situación de inferioridad o subordinación de las mujeres en la sociedad. (p. 11)

Se ha considerado un documento posterior a la aprobación y publicación de la Política Nacional de Igualdad de Género, que es el Protocolo de actuación conjunta entre los Centros de Emergencia Mujer - CEM y los Establecimientos de Salud – EE.SS. para la Atención de las Personas Víctimas de Violencia Contra las Mujeres, los Integrantes del Grupo Familiar y las Personas Afectadas por Violencia Sexual, aprobada por D.S. 008-2020, en el mes de abril del presente año, ya que es el primer documento que pone en acción alguna de las propuestas señaladas en la Política Nacional de Género, además de incluir el trabajo intersectorial entre el MIMP y el Ministerio de Salud (MINSA).

Capítulo II: Marco teórico

Si bien existe un marco teórico bastante amplio con respecto al tema en mención, este capítulo intenta presentar brevemente los principales conceptos y teorías que sustentan y sobre las cuales se construye la presente investigación. El capítulo se divide en cuatro grandes temas que, a su vez, se dividen en otras subsecciones: i) el concepto de género, dentro del cual se trata: la violencia de género, y la interseccionalidad; ii) la definición de patriarcado; iii) las políticas públicas, dentro de las cuales se considera la definición de los problemas públicos; y finalmente iv) los marcos interpretativos, que tiene como subtema el análisis crítico de marcos interpretativos.

2.1 Género y roles de género

El género viene siendo parte de los estudios teóricos hace ya muchos años. Sin embargo, desde su incorporación a las ciencias sociales este concepto ha ido evolucionando.

La primera vez que se utilizó el concepto de género, fue en 1968 por el investigador norteamericano Robert Stoller. Fue utilizado para marcar la diferencia y oponerlo al concepto de sexo, entendiendo por este último el conjunto de diferencias anatómicas y biológicas entre hombres y mujeres. El género en cambio, enfatiza en la construcción social de la identidad y el comportamiento masculino o femenino. Esta identidad asignada y adquirida depende de las experiencias, ritos y costumbres vividos desde el nacimiento, atribuidos a hombres o a las mujeres y es más importante que la carga biológica, genética y hormonal (Stoller, 1968, como se citó en De Barbieri, 1992).

Ya en 1949, en el famoso libro *El Segundo Sexo*, Simone de Beauvoir expresa que “no se nace mujer: se llega a serlo”. Con esta afirmación, de Beauvoir pone en evidencia que la noción de género se relaciona con lo sociocultural, y que se va construyendo, de manera individual y compleja, en una sociedad particular, en un tiempo específico, en el que se desenvuelve cada individuo (de Beauvoir, 2005, p. 371).

En la línea de lo que se cuestiona de Beauvoir, en la obra *La mística de la feminidad* de 1963, Betty Friedan se cuestiona lo que significa “lo femenino” y cuáles son los roles de las mujeres, entendidas hasta el momento como madres y amas de casa y asociadas siempre a la belleza, a la maternidad y a la limpieza. Este modelo de lo que significa ser mujeres, denuncia Friedan, ha sido construido por varones, por lo que genera un quiebre entre la posibilidad de las mujeres de construirse a sí mismas, y de cumplir con este único “deber ser” (Friedan, 2016). Este cuestionamiento permite iniciar la discusión respecto a las identidades, a los roles asignados, a la cultura y a los derechos de las mujeres.

Es en 1986 cuando Joan Scott teoriza sobre el concepto de género, enfatizando en que este no solo hace referencia a la construcción social de la diferencia sexual, sino que es también una manera de significar las relaciones de poder. De esta manera, hace posible que se estudien tanto a hombres como a mujeres no solo como seres con un sexo asignado, sino también como seres que están condicionados por las expectativas que la sociedad tiene con respecto a lo normativo para cada sexo (Scott, 1986).

Otra definición bastante clara es la propuesta por Lourdes Benería (1987), en la que describe las características del concepto de género:

El concepto de género puede definirse como el conjunto de creencias, rasgos personales, actitudes, sentimientos, valores, conductas y actividades que diferencia a hombres y mujeres a través de un proceso de construcción social que tiene varias características. En primer lugar, es un proceso histórico que se desarrolla a diferentes niveles tales como el Estado, el mercado de trabajo, las escuelas, los medios de comunicación, la ley, la familia y a través de las relaciones interpersonales. En segundo lugar, este proceso supone la jerarquización de estos rasgos y actividades de tal modo que a los que se definen como masculinos se les atribuye mayor valor. (p. 46)

A partir de la definición de género, los aportes de Gayle Rubin (1975) contribuyen a la definición del “sistema sexo/género” el cual existe en todas las sociedades como forma sistemática de organizar el sexo, el género y la reproducción. Según Rubin, este sistema es el que construye las normas, representaciones y prácticas sociales, que incluyen la división del trabajo y las diferentes subjetividades.

A su vez, está determinado por las relaciones de poder, que definen y asignan las tareas, deseos, espacios y obligaciones de los sujetos, así como sus posibilidades de acción y acceso a los recursos.

Para Marcela Lagarde (1996) el género “es una categoría que corresponde al orden sociocultural configurado sobre la base de la sexualidad: la sexualidad a su vez (está) definida y significada históricamente por el orden genérico” (p. 11). Esta construcción es simbólica y sostiene características biológicas, físicas, económicas, sociales, psicológicas, eróticas, jurídicas, políticas y culturales. Sostiene también que:

Cada persona reconoce a otra a través de la mirada de su cuerpo, de la escucha de su voz y constata que es una mujer o un hombre. Además, lo certifica en las acciones, comportamientos, actitudes, las maneras de actuar y relacionarse, y por el conjunto de cosas que esa persona puede o no hacer, decir, pensar. Es decir, por los límites impuestos a su ser-en-el-mundo por esa construcción que es el género. (p.12)

Con respecto a los roles de género, como explican Mascia-Lees y Johnson Black (2000), son aquellos que pueden contribuir a mantener el orden social de género, y a perpetuar la desigualdad en contra de las mujeres, en tanto los definen como “las habilidades sociales y formas de actuar que se piensan apropiadas para los miembros de una sociedad dependiendo de si son hombres o mujeres” (p. 2).

2.1.1 Violencia de género

Existen definiciones sobre la violencia contra las mujeres trabajadas a partir de organismos internacionales, tales como la definición elaborada por la Comisión Europea de la Dirección General de Empleo, Relaciones Laborales y Asuntos Sociales, la cual ha definido la violencia de género, sexista o sexual como “todo tipo de violencia ejercida mediante el recurso o las amenazas de recurrir a la fuerza física o al chantaje emocional; incluyendo la violación, el maltrato de mujeres, el acoso sexual, el incesto y la pederastia” (1998, p. 54).

Por otro lado, la “Declaración sobre la eliminación de la violencia de la mujer” (ONU, 1993), que es el primer instrumento internacional de derechos humanos que aborda la violencia de género y la define como:

Todo acto de violencia basado en el género que tiene como resultado posible o real un daño físico, sexual o psicológico, incluidas las amenazas, la coerción o la privación arbitraria de la libertad, ya sea que ocurra en la vida pública o en la vida privada. (p. 2)

Esta incluye además diferentes tipos de violencia, como:

La violencia física, sexual y psicológica en la familia, incluidos los golpes, el abuso sexual de las niñas en el hogar, la violencia relacionada con la dote, la violación por el marido, la mutilación genital y otras prácticas tradicionales que atentan contra la mujer, la violencia ejercida por personas distintas del marido y la violencia relacionada con la explotación; la violencia física, sexual y psicológica al nivel de la comunidad en general, incluidas las violaciones, los abusos sexuales, el hostigamiento y la intimidación sexual en el trabajo, en instituciones educacionales y en otros ámbitos, el tráfico de mujeres y la prostitución forzada; y la violencia física, sexual y psicológica perpetrada o tolerada por el Estado, dondequiera que ocurra. (p. 2-3)

Por otro lado, existen teóricas como Kate Millet (1995), que consideran que el problema de la violencia contra las mujeres no es un hecho individual, ni un problema personal entre el agresor y la víctima, sino que más bien, se define en un marco estructural en contra de todo el colectivo femenino. Además, esta tiene la función de reforzar y reproducir el sistema vigente de desigualdad sexual, de eliminar la voluntad de las mujeres y eliminar sus intentos de volverse autónomas.

De acuerdo con Alberdi y Matas (2002), la violencia de género es un problema social emergente, estructural y que se transmite en los diferentes procesos de socialización, en los valores y normas socioculturales que se van traspasando. Para entenderla, es necesario considerar las características de carácter social que se atribuyen a las mujeres y los hombres. A esto, agrega Domingo (2004) se considera que la violencia es la manifestación del orden social que se basa en la desigualdad, en el que los roles y estereotipos asignados a hombres y mujeres se perciben con facilidad. Estos son presentados como naturales e inalienables, de manera que siempre las mujeres ocuparán un lugar desigual frente a todo lo masculino.

De acuerdo con Osborne (2009), las violencias en contra de las mujeres basadas en el género son estructurales, en tanto representan un conjunto de

conductas que han sido normalizadas, se basan en un modelo androcéntrico² de la sexualidad y son consecuencia de la masculinidad hegemónica que cosifica a las mujeres (p.18). Explica también Osborne, que esta violencia está relacionada con la sexualidad heteronormativa masculina, que se basa en el hombre y por lo tanto solo toma en cuenta el deseo sexual masculino. Este último, además, no es posible de ser contenido, es consecuencia de un impulso imposible de reprimir y frenar, por lo que tiene como contraparte un modelo que ha negado a las mujeres el derecho al placer (p. 71).

Por otro lado, de acuerdo con Marcela Lagarde (2010), la violencia de género se origina en una sociedad “que se empeña por seguir considerando a las mujeres como seres humanos inferiores y objetos sexuales” (p. 21).

Resulta también importante diferenciar la violencia de género de lo que se considera “violencia doméstica” ya que esta última se da en el ámbito familiar y se puede dar entre otros miembros de dicho entorno. Además, esta relación entre violencia de género y violencia doméstica puede contribuir a perpetuar la resistencia social que existe a reconocer que el maltrato a las mujeres busca mantener un determinado orden social, que de manera estructural, es discriminatoria con las mismas (De Miguel, 2008).

En la misma línea, tenemos a Lorente y Lorente (1999), quienes indican:

A la mujer no se le maltrata por ser madre, novia o ama de casa, sino por ser mujer, por ello es importante delimitar conceptualmente la violencia que se ejerce sobre la mujer, ya que al denominarla incorrectamente, por ejemplo como “violencia doméstica” o “violencia familiar”, se está relacionando sólo con un ambiente concreto, el familiar o el doméstico, y de ahí se puede pasar con relativa facilidad a limitarlo a determinados tipos de familia, a ciertas circunstancias, a algunos hombres que son enfermos, alcohólicos o especialmente violentos, o también a mujeres que los provocan. (p. 85)

Así mismo, la violencia se desarrolla a lo largo de la vida de las mujeres, y se expresa a través de múltiples y variadas manifestaciones, que pueden empezar con el castigo a las niñas, el acoso y la violencia sexual que sufren constantemente

² El androcéntrismo se define como “la visión del mundo en la que la experiencia masculina del mundo, determinada social e históricamente, es canon y patrón” (Guerra, 2007, p. 60)

jóvenes y adolescentes, así como el maltrato y la violencia por parte de familiares y parejas (Mies, 1998). Las consecuencias de esta violencia de terminan haciendo evidentes no solo a nivel individual, sino también familiar, social y comunitario.

2.1.2 Interseccionalidad

La interseccionalidad es un término que ha tomado cada vez más importancia en los estudios feministas; nace como crítica al concepto de “mujer” que dejaba fuera a aquellas mujeres que no pertenecían a lo hegemónico, es decir, que no consideraba a las mujeres afrodescendientes, indígenas, lesbianas y pobres.

El primer registro público de este reclamo se encuentra en Sojourner Truth, quien en 1852 pronunció el poderoso discurso *“Ain’t I a Woman?”*, en el que denunció cómo dentro del concepto de “mujer”, no se consideraban a las mujeres esclavas y afrodescendientes como ella³, y solo las mujeres blancas eran consideradas mujeres de verdad (hooks, 1990, pp. 159-160).

Años más tarde, Audre Lorde, señala cómo el movimiento de mujeres se enfoca en la opresión de las mujeres, ignorando que las mujeres también son diferentes según la raza, preferencia sexual, clase y edad. Señala también que existe un “sujeto normativo” que es blanco, delgado, heterosexual, cristiano, joven y de clase media, y que todos (y todas) aquellos que no caben en esa normatividad, son considerados como el otro, desviado e inferior (Lorde, 2007, p. 116).

Igualmente, bell hooks realiza un interesante análisis respecto a los diferentes sistemas de opresión que viven las mujeres afrodescendientes en Estados Unidos. En este, hooks indica que el proceso para lograr la “revolución feminista” debe empezar con las mujeres americanas eliminando de sí mismas los esquemas racistas, clasistas y sexistas a las que han sido sometidas durante toda su socialización (hooks, 1984).

Finalmente, es en 1989 cuando Kimberlé Crenshaw utiliza formalmente el término de “interseccionalidad”, con el que pone en evidencia que cuando se habla de la discriminación que sufren las mujeres, solo se toma en cuenta la experiencia de las mujeres blancas, y que cuando se habla de las personas negras, solo se toma en cuenta la experiencia de los hombres negros, dejando en el vacío a las mujeres negras. De esta manera, Crenshaw (1991) denuncia la constante exclusión de las

³ Sojourner Truth fue liberada tras ser esclava durante 40 años en Estados Unidos. Fue abolicionista de la esclavitud y activista a favor de los derechos de las mujeres.

diferentes formas de subordinación y discriminación que sufren las mujeres negras. Ella explica que la *interseccionalidad* no es la suma del racismo y del sexismo, sino más bien que hay todo un sistema que debe ser repensado y reorganizado considerando las demás dimensiones de la identidad, como raza, clase, edad y orientación sexual.

Agrega además una diferencia importante entre la “interseccionalidad estructural” y la “interseccionalidad política”. La primera se refiere a cómo experimentan las personas las interacciones entre las diferentes desigualdades que pueden afectar de manera estructural sus oportunidades en los ámbitos político, económico y social. Estas interacciones pueden crearles desventajas en cada una de estas áreas. La “interseccionalidad política”, en cambio, se refiere a cuán relevantes son las interacciones entre diferentes desigualdades para las iniciativas políticas de instituciones y movimientos sociales. Las diferentes estrategias políticas se dirigen a una desigualdad en específico, pero pueden afectar a las demás desigualdades (Crenshaw, 1989).

Al respecto, Ange-Marie Hancock realiza una importante diferenciación entre el enfoque político “unitario”, que se enfoca en solo un eje de discriminación; el enfoque “múltiple” que considera distintos ejes de discriminación, pero sin considerar las relaciones entre ellos o sus diferentes niveles de relevancia; y el enfoque “interseccional”, que considera las relaciones entre diferentes desigualdades que se definen en cada contexto en específico (Hancock, 2007, como se citó en Lombardo y Verloo, 2010).

Bustelo (2009) expone que el concepto de interseccionalidad permite reconocer la diversidad de mujeres, así como evidenciar la necesidad de prestar atención a las interdependencias entre las diferentes desigualdades en el proceso de elaboración e implementación de políticas públicas, ya que las estrategias que se utilizan para enfrentar una desigualdad, no son neutrales respecto a las otras. Además, puntualiza que el enfoque “múltiple” promueve la competencia entre los diferentes grupos oprimidos y no genera cambios en el sistema general de desigualdad estructural (pp. 541-542).

De acuerdo con el análisis realizado por Platero (2012), la interseccionalidad se trata de poner en evidencia las voces que tienen más poder en el discurso político,

las normas sociales que se consideran normativas y de dar lugar y voz a los discursos que han sido marginados o silenciados.

2.2 Patriarcado

Kate Millet (1995), una de las grandes exponentes de la teoría feminista, partiendo de su afirmación de que “el sexo es una categoría social impregnada de política” (p. 68), define el patriarcado como un sistema de dominación universal, social y político, que tiene dos principios fundamentales: el primero, es la dominación del macho sobre la hembra, y el segundo es la dominación del hombre adulto sobre el hombre joven. Puntualiza además que este sistema de dominación se mantiene con la complicidad y el consentimiento de todos los sujetos dominados. Además, es a partir de este sistema que se socializa a las mujeres de forma que asuman los roles reproductivos, sumisos y de cuidados que se le han asignado (pp. 69-72).

Para Hartmann (1981) el patriarcado es el “conjunto de relaciones sociales entre los hombres, que tienen una base material, y que a través de jerarquías, establece o crea interdependencias y solidaridad entre ellos” (p. 14), las cuales permiten que los hombres continúen manteniendo el poder y restringen las libertades de las mujeres, limitándolas al ámbito doméstico y reproductivo. Además, Hartmann argumenta que son el sexo femenino y la construcción política de la sexualidad, las bases fundamentales del orden patriarcal actual.

De Lauretis (2000) define que han sido los diferentes sistemas sexo-genero a lo largo de la historia los que han perpetuado la explotación y opresión de las mujeres. Es a través del patriarcado que los hombres obtienen el derecho de acceso sexual y mando sobre el cuerpo de las mujeres. Este derecho se basa en la construcción del “sexo” y está culturalmente construida al igual que el género.

Para María Lugones (2014) además de ser un sistema de opresión en que las mujeres están subordinadas bajo el poder de los hombres, el patriarcado tiene también otros componentes igual de opresores, tales como la colonialidad y la heterosexualidad. Lugones explica el patriarcado en términos de interseccionalidad y colonialidad del poder:

La emergencia de la mujer como una categoría reconocible, definida anatómicamente y subordinada al hombre en todo tipo de situación, resultó, en parte, de la imposición de un estado colonial patriarcal. Para las mujeres, la colonización fue un proceso dual de inferiorización racial y subordinación de género. (p. 28)

En la misma línea, Rita Segato (2016) considera que estudiar y comprender la historia del patriarcado es entender “la historia de la esfera pública y del Estado, de la misma forma y en el centro de todas las cuestiones, entender las formas de la violencia de género hoy es entender lo que atraviesa la sociedad como un todo”. (p. 97) Además, expone que la opresión colonial y patriarcal representa y posiciona a las mujeres en el pensamiento social de una forma “minorizada”, entendida en el ámbito de lo íntimo, de lo privado y de lo particular. Para Segato, las relaciones jerárquicas y patriarcales se desarrolla inicialmente desde el ámbito familiar, y luego se reflejan en las relaciones raciales, coloniales, entre otras (p. 92). Además, en el orden patriarcal:

El espacio público, habitado por los hombres con sus tareas, la política y la intermediación (los negocios, la parlamentación y la guerra), no engloba ni subsume el espacio doméstico, habitado por las mujeres, las familias, y sus muchos tipos de tareas y actividades compartidas. (p. 93)

2.3 Políticas Públicas

La importancia de estudiar las políticas públicas, y la ciencia que permite hacerlo, nace en 1951, cuando Daniel Lerner y Harold Dwight Lasswell publican su famosa obra “The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method”. En esta obra explican la necesidad de crear una nueva disciplina académica multidisciplinar que tuviera como finalidad la explicación de los diferentes procesos, tanto de diseño como de implementación de las políticas públicas, y que además aportara de manera directa al fortalecimiento de las democracias (Lasswell, H., 1951, como se citó en Pastor, G., 2014).

Hoy en día, casi 70 años más tarde, es cada vez más evidente el aporte y beneficio del estudio de las políticas públicas, sus procesos, enfoques, prácticas y cambios. Es así como se considera relevante revisar algunas de las principales definiciones manejadas a lo largo del tiempo respecto a las políticas públicas.

Uno de los conceptos que se pueden encontrar sobre las políticas públicas es el de Luis Aguilar Villanueva (1992, p. 26) quien las define como “a) el diseño de una acción colectiva intencional, b) el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, c) los hechos reales que la acción colectiva produce”. En esta definición se considera el carácter institucional de las políticas públicas, al ser diseñadas por diferentes actores políticos, gubernamentales, organizaciones sociales, entre otros.

Por otro lado, Meny y Thoenig establecen que “una política pública es el producto de la actividad de una autoridad investida de poder político y de legitimidad gubernamental” (1992, p. 129). Además, consideran que las políticas son presentadas como un programa que va a accionar en un sector y espacio geográfico específico de la sociedad.

William Dunn (1981) define las políticas públicas como el conjunto de decisiones que se relacionan a la solución de un problema social, y además son “cualquier insatisfacción relativa a una necesidad, una demanda o una oportunidad de intervención pública” (p. 60).

Wayne Parsons, en el 2007, hace referencia a lo que en algún momento fuera señalado por John Dewey respecto a los problemas de lo público, indicando que son “la forma en que se definen y construyen cuestiones y problemas, y la forma en que llegan a la agenda política y a la agenda de las políticas públicas” (p. 31).

Por otro lado, López et al. (2013) definen la política pública como el “proceso decisional mediado por relaciones de poder y por sistemas de valores determinados, que dan lugar a un conjunto de acciones o inacciones ante una situación dada, que se considera problemática”. Es a partir de esta definición que se ponen en evidencia, no solo las acciones y productos, como planes, programas o leyes, sino también las “inacciones” o faltas de decisión, así como sus causas. Tomar en cuenta los procesos de no decisión y, por lo tanto, de no actuación, implica analizar aquellas voces que no son escuchadas y las demandas que los poderes públicos deciden no responder (p. 162).

2.3.1 La construcción de los problemas públicos

No todos los problemas que existen en la sociedad se consideran problemas públicos; no todos logran llegar a la agenda política del país. Como bien lo señalan

Muller y Surel (1998) “los fenómenos sociales pasan por una serie de prismas que actúan como mecanismos de selección y modifican su naturaleza, la audiencia y el sentido de los fenómenos percibidos para hacerlos objeto legítimo de la acción pública” (p. 57).

Según Olavarría Gambi (2007) una política pública es “una intervención del Estado en un determinado tema sobre el cual hay una idea de que las cosas no marchan como sería deseable” (p. 10). Sin embargo, apunta también, existen diversas cosas que no funcionan de la manera en que deberían, pero no todas ellas han suscitado la intervención del Estado, por lo que es importante cuestionarse cuándo una determinada situación se convierte en un problema público. A esta pregunta, Gary Becker (1995) responde que un problema se reconoce como problema público cuando: a) las carencias son evidentes y objetivas en la sociedad, y b) cuando los actores públicos que tienen influencia y poder, tanto dentro como fuera del Estado, califican esta situación como problema público.

Para López, et al. (2013) no todos los problemas públicos logran entrar al debate y captar la atención que requieren para llegar a la agenda pública, por lo que no se llegan a diseñar acciones específicas para solucionarlos. Ellas entienden por problemas públicos las “construcciones sociales que aparecen en unas coordinadas espacio-tiempo determinadas y como consecuencia de la confluencia de uno o varios factores: acción de grupos de presión, cambios a nivel internacional, concurrencia de un hecho traumático, efectos de actuaciones políticas anteriores” (p. 172). Estos factores pueden generar que ciertas situaciones que podían estar normalizadas, o considerarse parte del ámbito privado, se vuelvan motivo de preocupación y se empiecen a mencionar en el debate público, de manera que pasen a formar parte de la agenda pública y se empiecen a tomar medidas para resolver el problema presentado.

En la misma línea, Roberto Losada (2014) señala que:

No todos los asuntos, por el mero hecho de ser asuntos públicos, o que afectan a más de un individuo, tienen que ser objeto de una decisión política. El número de interesados no es un criterio, por sí mismo, determinante a la hora de asignar la responsabilidad de la decisión. Solo determinados asuntos pasan a

convertirse en asuntos políticos, o por decirlo de otra manera en asuntos sobre los que cabe una decisión política. (p. 48)

Carol Bacchi (1999) desarrolla un enfoque que permite analizar las diferentes representaciones que existen de un determinado problema, y qué efectos tienen en la ciudadanía. Sus estudios enfatizan en la importancia de estudiar y evidenciar las consecuencias que tienen las diferentes políticas públicas en los problemas públicos que intentan solucionar, y cómo estos afectan en la vida cotidiana de las personas. Además, hace referencia al impacto que tienen los discursos, al definir quiénes son los actores políticos visibles, que tienen poder y pueden acceder a diferentes recursos y, por el contrario, quienes están silenciados, ocultos o marginados en los debates y textos normativos (Bacchi, 2009).

Como indica Jean-Baptiste Harguindéguy (2015) “las políticas públicas existen para resolver unos problemas, y estos problemas, son unos asuntos sociales que alguien ha convertido en problemas” (p. 38). El autor considera que es fundamental tomar esta realidad en consideración, ya que las políticas que se desarrollen dependen de la forma en que se define el problema a resolver. En esta línea, afirma que, en el mundo actual, para lograr poner en debate y convencer a los actores políticos de que un asunto social es un problema público, es necesaria la retórica. Se basa en lo que Bourdieu (1994, como se citó en Harguindéguy, 2015) desarrolla como “la lucha para la definición legítima de la realidad” y que Becker (1963, como se citó en Harguindéguy) explica como la necesidad de ciertos actores políticos de mantener la estructura de poderes actual, el “*status quo*”, que normalmente favorece a los grupos con mayor poder. Por otro lado, esta lucha retórica “sirve también para alimentar el *cambio social*” (p. 42), que por un lado permitirá el acceso al poder a ciertos grupos que normalmente han estado marginalizados, pero también puede generar inestabilidad.

2.4 Los marcos interpretativos

En 1974, en su obra “Frame Analysis”, Erving Goffman señala que “cuando un individuo en nuestra sociedad occidental reconoce un determinado acontecimiento, tiende a involucrar en esta respuesta uno o más marcos de referencia o esquemas interpretativos” (p. 23). Con esto, Goffman nos explica que los marcos son un sistema

de interpretación que permite que el individuo sitúe, perciba e identifique cada suceso a partir de sus propios términos, o desde su propio enfoque.

En la misma línea, Goffman (1974) explica que los “marcos” permiten ver el mundo, y sus problemas, de una cierta manera, a partir de un “marco interpretativo” que permite entenderlo. Estos marcos son dinámicos y están constantemente evolucionando de manera que puedan conseguir apoyo y difundir ideas sobre cierto tema específico (Schön y Rein, 1994).

Los marcos interpretativos se relacionan también con el enfoque “*What’s the problem?*” de Carol Bacchi (1999), ya que afirman que los problemas públicos que llegan a la agenda política no describen simplemente los hechos que existen en la realidad, sino que son una forma de “representación” de la realidad, en la que hay ciertos asuntos y problemas que tienen mayor importancia que otros. Es así como se podría decir que, dentro de cada propuesta de solución, ya existe una representación específica del problema encontrado.

De acuerdo con Benford y Snow (2000), los movimientos sociales requieren de argumentos discursivos, a los cuales denominan marcos interpretativos, que son aquellos que les permitirán articular y legitimar sus acciones, de manera que obtengan mayor apoyo que puedan movilizar en favor de sus causas colectivas. Señalan también que para que este proceso funcione, se requieren de tres tipos de marcos: a) los marcos interpretativos de diagnóstico, que a partir de la interpretación de la realidad, identifican y definen el problema que debe ser resuelto; b) los marcos interpretativos de pronóstico, que son los que proporcionan soluciones concretas al problema identificado; y c) el marco de motivación, que es el que provee los argumentos para motivar la participación individual en las acciones colectivas, e identifica a los responsables (Snow y Benford, 1992).

Para los movimientos sociales y sus estudios teóricos, son los marcos interpretativos los que les permiten asignar significados e interpretaciones a cada acontecimiento social, de manera que así puedan movilizar a sus simpatizantes e inmovilizar a sus antagonistas (Zald, 1999).

Para Verloo (2005, p. 20) los marcos interpretativos se pueden comprender como las bases “de organización que transforman la información fragmentaria o

casual en un problema político estructurado y significativo, en el que se incluye, implícita o explícitamente, una solución”.

El concepto de los marcos interpretativos ha sido utilizado por la teoría de los movimientos sociales, según la cual, los diferentes *frames* funcionan para que los movimientos asignen diversas interpretaciones a los acontecimientos sociales, de manera que puedan movilizar a sus aliados o simpatizantes, y eliminar a sus detractores (Benford y Snow, 1994).

2.4.1 Análisis crítico de marcos interpretativos

El análisis de marcos interpretativos permite comprender cómo es que ciertas interpretaciones y perspectivas que compiten entre sí, terminan desarrollándose en diferentes formas de diseñar una misma política pública. Por ejemplo, una política relacionada a la sexualidad podría adquirir diferentes líneas de acción, de acuerdo con cómo se construya el problema (Bacchi, 2009).

Según Bustelo y Lombardo (2007), los marcos interpretativos de una política se utilizan para construir y negociar la realidad social, en los discursos de los diferentes actores, de manera que se identifican los *frames* dominantes o que entran en conflicto, para así poder atribuir responsabilidades, relaciones de causalidad y proponer líneas de acción. Consideran, además, que estudiar los marcos presentes en el proceso de las políticas públicas a través del *frame analysis*, es un método útil para explorar los roles y esquemas de los diferentes actores políticos, así como los efectos de contar con diferentes interpretaciones y perspectivas para una misma política.

Según Verloo (2005), los *policy frames* (marcos interpretativos de política) hacen referencia a la forma en que se organiza y transforma la información fragmentaria, en un problema político delimitado, con cierta estructura, en el que además se ha incluido una solución.

La metodología del análisis de marcos interpretativos de las políticas públicas permite identificar cuáles son los marcos normativos, o dominantes, que además entran en conflicto entre sí, para darle sentido a las decisiones que se toman, a los diferentes acontecimientos, para atribuir culpas o relaciones de causalidad, y definir posibles soluciones o líneas de acción (Rein y Schön, 1993).

La metodología del *Critical Frame Analysis (CFA)*, que como se ha mencionado previamente, fue desarrollada en el marco de los Proyectos MAGEEQ y QUING para analizar las Políticas de Igualdad en la Unión Europea, tiene como tesis principal que es la existencia de diferentes “marcos interpretativos” con respecto al problema de la desigualdad de género, lo que influye en el proceso de formulación de las políticas de igualdad en Europa (Bustelo y Lombardo, 2006). Para Bustelo y Lombardo (2007), el análisis crítico de marcos ha demostrado ser útil para estudiar el proceso discursivo de las políticas, ya que se centra en la construcción y reconstrucción de la realidad social, mientras integra una perspectiva de género en su definición.

Capítulo III: Metodología

Tomando en cuenta lo expuesto por Carol Bacchi (1999), la presente investigación toma como referencia el paradigma constructivista, en tanto entiende la construcción social de los fenómenos políticos, y sus relaciones con el modo en que los sujetos han construido e interpretado la realidad.

De la misma forma, Alonso y Lombardo (2014) explican lo siguiente:

En el paradigma constructivista el conocimiento y el sujeto conocedor forman parte de una misma entidad subjetiva en la que el sujeto construye los significados de la realidad, y por lo tanto valora la realidad según su propia interpretación, que emerge del contexto en el que el sujeto vive y ha sido socializado. (p. 12)

Es así que la presente investigación se enmarca dentro de la corriente constructivista del empirismo feminista, ya que busca comprender la forma en que se construye tanto el género como otras desigualdades en relación a los contenidos de las políticas públicas (p. 15).

La metodología a seguir para abordar el tema ha buscado responder a las preguntas de investigación planteadas en el Capítulo I. El análisis elaborado busca identificar la lógica interna, ya sea implícita o explícita, que se encuentra en los marcos interpretativos, de manera que se pueda también identificar qué voces son las normativas en la interpretación del problema y su solución, y que voces quedan excluidas del proceso (Bustelo y Lombardo, 2007).

Como se ha descrito en el capítulo anterior, se examinan los procesos discursivos, a través del análisis crítico de marcos interpretativos (*Critical Frame Analysis*), con el objetivo de hacer explícitas las diferentes formas de interpretar el problema de la violencia de género, de parte de los actores sociopolíticos, en el contexto peruano.

Este tipo de análisis ha demostrado su utilidad en el estudio del proceso discursivo de las políticas, ya que se enfoca en la forma en que se construye y

reconstruye la realidad social, además que integra una perspectiva de género en su definición (Cubillos, 2019).

Para realizar el análisis se ha utilizado la lista de Preguntas Guía desarrollada por el MAGEEQ, en las que se destacan: a) Diagnóstico (qué se identifica como problema); b) Pronóstico (cuál es la solución propuesta); c) Voz (quién/es tiene/n voz en la definición de problemas y soluciones); d) Equilibrio (balance entre diagnóstico y pronóstico); e) Pronóstico y normas (qué se presenta como deseable); y f) Roles de género e interseccionalidad (interacción del género con otras desigualdades) (Bustelo y Lombardo, 2007).

Considerando los objetivos de la presente investigación, se consideran como criterios para definir si un marco es relevante o no: a) que sus elementos aparezcan en los diferentes documentos analizados, y que además sean sostenidos por diferentes actores; y b) que se describa de manera completa el problema y su propuesta de solución (Lombardo y Meier, 2014).

3.1 Selección de documentos

Como se ha mencionado previamente, el objeto de estudio comprende los últimos 10 años, desde el 2011 hasta el 2020. Los textos seleccionados, descritos en el Anexo N° 2, son documentos oficiales, tales como leyes y decretos supremos, planes nacionales y regionales, e informes. Además, se logró acceder a tres debates parlamentarios, y a una tercera categoría de texto, que vendría a ser el texto proveniente del movimiento feminista. Se tomó la decisión de priorizar la selección de documentos oficiales, de manera que sea posible analizar y exponer la postura de las instituciones gubernamentales con respecto a la violencia de género, considerando también que los textos del movimiento feminista son reducidos.

Para el proceso de selección de documentos, se realizó una Línea de Tiempo (Anexo N° 1), que sirvió para identificar temporalmente los documentos oficiales que se iban publicando, así como para reconstruir los eventos importantes sucedidos durante los últimos 10 años, referidos a la violencia de género en Perú (Bustelo y Lombardo, 2007).

Si bien se han seleccionado doce documentos en total, estos permiten hacer un primer acercamiento a un análisis crítico de los marcos interpretativos de las políticas de violencia de género en Perú, pero sería mucho más valioso ampliar, tanto la muestra de documentos, como el periodo de estudio.

3.1.1 Criterios de selección

Para seleccionar los textos a analizar, se tomó en cuenta cuándo y cómo aparecen los documentos en la agenda pública, qué personajes han contribuido al debate, y qué documentos se han producido en el periodo estudiado por la presente investigación. De esta manera, se organizaron de manera cronológica los diferentes textos y sucesos más importantes (Dombos et al., 2012).

Luego de tener una visión “panorámica” de la política en mención, se seleccionaron los textos siguiendo los criterios definidos por Krizsan y Verloo (2007) como se citaron en Cubillos (2019), como parte del proyecto QUING:

- a) Se deben incluir los documentos políticos más importantes sobre el tema elegido, en este caso la violencia de género;
- b) Se deben seleccionar textos que reflejen las diferentes voces de los principales actores participantes en el debate en torno a la política que se va a estudiar;
- c) Los textos deben permitir evidenciar los cambios más importantes durante el periodo que se está analizando.

De esta manera, se estableció una muestra de 12 documentos producidos por actores gubernamentales (leyes, planes y programas nacionales), debates parlamentarios (posturas de los partidos políticos con mayor representatividad) y de la sociedad civil (declaraciones públicas y manifiestos de las organizaciones feministas más importantes del país), que presentan diferentes posicionamientos frente al tema estudiado. Todos los documentos han sido producidos entre los años 2011 y 2020.

3.1.2 Descripción de los documentos seleccionados y el contexto en que surgieron

Si bien el abanico de temas que abarca la igualdad de género en la política es amplio, se ha decidido delimitar la selección y solo analizar aquellos documentos que traten directamente la violencia de género (Anexo N° 2).

El primer documento que se analiza, es decir el más antiguo, es el Debate Parlamentario realizado en el Pleno del Congreso en el 2011. En dicho debate se discute la propuesta elaborada por las Comisiones de Justicia y Derechos Humanos, y de la Mujer y Familia, de modificar el artículo 107° del Código Penal para incorporar en este el delito de Femicidio. En el debate participan los representantes de los partidos políticos: Fuerza Popular, Gana Perú (partido de Gobierno), Solidaridad Nacional, Acción Popular y las coaliciones Concertación Parlamentaria y Alianza por el Gran Cambio. Cabe resaltar que todas las fuerzas políticas presentes en el hemiciclo representan a partidos de centro derecha o derecha. La presidenta de la Comisión de la Mujer y Familia pertenece al partido Fuerza Popular, principal fuerza de oposición al gobierno. Luego de un extenso debate, se aprueba la modificatoria en primera votación, con 83 votos a favor, dos en contra, y 13 abstenciones, considerando solo el delito de femicidio íntimo (Congreso de la República, 2011).

El siguiente documento, del año 2015, también es un Debate Parlamentario, en esta ocasión para discutir la necesidad de aprobar la Ley N° 30364 Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar. En él participan congresistas de las bancadas: Fuerza Popular, Perú Posible, Solidaridad Nacional, Gana Perú, Partido Popular Cristiano, Alianza por el Progreso, Dignidad y Democracia, Acción Popular y Frente Amplio, de las cuales solo esta última es una agrupación política de izquierda. La propuesta es presentada, nuevamente, por las comisiones de Justicia y Mujer. Esta última es presidida nuevamente por la misma representante del partido político Fuerza Popular. Finalmente, la ley es aprobada con 84 votos a favor, dos en contra y una abstención (Congreso de la República, 2015).

El siguiente documento que se analiza, es justamente el que se aprueba en el Debate Parlamentario descrito en el párrafo anterior. En el año 2015, se aprueba la Ley N° 30364 para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar. Como se ha mencionado previamente, dicha Ley es iniciativa de la Comisión de Mujer y Familia del Congreso de la República, en la que los diez miembros son mujeres congresistas.

Al año siguiente se aprueba y publica el Plan Nacional Contra la Violencia de Género, para el periodo 2016-2021, el cual fue elaborado por el MIMP, con la

participación interinstitucional de los representantes de los ministerios del Interior (MININTER), de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS), de Educación (MINEDU), de Relaciones Exteriores (MRE), de Trabajo y Promoción del Empleo (MINTRA), de Cultura (MINCUL), de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) y el MINSA. Dicho documento expone los objetivos estratégicos y responsabilidades específicas que tienen las diferentes entidades públicas con respecto a la implementación de acciones para luchar contra la violencia de género.

El quinto documento analizado fue elaborado por el MINJUS en el 2017, solicitado al Consejo Nacional de Política Criminal, que forma parte del Observatorio Nacional de Política Criminal. El Informe Femicidios en el Perú. En este documento se realiza una revisión de los datos estadísticos de la Fiscalía de la Nación del Ministerio Público y del INEI relacionados con los delitos de feminicidio. A partir de estos datos, se describen las trayectorias de violencia contra las mujeres hasta llegar a su asesinato. Cabe resaltar que es el único documento de esa cartera, de los últimos 10 años, en el que se realiza un diagnóstico extenso y desarrollado del problema de la violencia contra las mujeres, considerándose un problema político y social que tiene como causa principal las relaciones asimétricas entre hombres y mujeres, así como la desigualdad de género en las áreas educativa, política, económica y social. Además, es de los primeros y pocos documentos públicos que referencia de manera explícita los discursos y posturas del Movimiento Feminista del Perú, así como de las principales ONG feministas del país. Es importante considerar que el documento en mención fue impulsado por la en ese entonces Ministra de Justicia y Derechos Humanos quien, durante su periodo como Congresista de la República, impulsó diferentes iniciativas relacionadas a la lucha contra la violencia de género y que, incluso en la actualidad, es reconocida por su interés y experiencia en el tema.

El siguiente documento analizado fue elaborado en el 2017 y es el Plan Regional para Combatir la Violencia Hacia las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar – Región Amazonas, para el periodo 2017 al 2022. Fue elaborado por los equipos de trabajo de la Gerencia de Desarrollo Social y la Sub Gerencia de Desarrollo Social e Igualdad de Oportunidades y Atención a las Personas con Discapacidad de la Región Amazonas. En este, las autoridades describen las acciones a realizar a nivel regional y local para combatir la violencia contra las mujeres. Es el único documento regional que se analiza.

El último Debate Parlamentario analizado se da en el 2017, en el pleno del Congreso de la República, con la participación de las bancadas de Fuerza Popular, Peruanos por el Cambio (partido de Gobierno), Alianza para el Progreso y Frente Amplio. Esta última bancada, nuevamente, es la única de izquierda y además es la que presenta el proyecto de Ley en discusión. Se discute la necesidad de aprobar la Ley N° 30609 Ley que modifica el Código Penal para combatir la violencia de género, así como proteger los derechos de las mujeres, niños, niñas y adolescentes. En este debate, se cuestiona la necesidad de realizar modificaciones al Código Penal, respecto a los beneficios penitenciarios a los que pueden acceder aquellas personas que han cometido delitos de violencia de género, o feminicidios. Nuevamente, luego de una extensa discusión, se aprueba la moción con 50 votos a favor, 16 en contra, y 8 abstenciones (Congreso de la República, 2017).

En el año 2018, luego de que sucedieran diferentes actos de conocimiento público relacionados con actos de corrupción, feminicidio, criminalidad organizada, entre otros, que involucraban a los funcionarios de diferentes entes de justicia, un conjunto de organizaciones feministas del Perú, remitieron al Presidente de la Comisión de Reforma del Sistema Nacional de Justicia de la Presidencia de la República, un manifiesto en el que exponían una propuesta de Reforma del Sistema Nacional de Justicia. Cabe resaltar que este es el único documento de la sociedad civil que se ha analizado.

Hacia finales del mismo año, ante los graves hechos de violencia contra las mujeres ocurridos en el país, el Gobierno del actual presidente, vio la necesidad de crear una Comisión Multisectorial Temporal llamada Comisión de Emergencia encargada de proponer acciones para la protección, prevención y atención de casos de violencia, con énfasis en los casos de alto riesgo para el año 2019. Esta se encargó de publicar el Plan de Acción Conjunto para Prevenir la Violencia Contra la Mujer, así como Brindar Protección y Atención a las Víctimas de Violencia, con Énfasis en los Casos de Alto Riesgo para el Año 2019, en el que se establecían las medidas concretas y urgentes que debían realizar las diferentes instituciones gubernamentales. Además, se declaró de interés nacional y prioridad del Estado la lucha contra la violencia hacia las mujeres. Cabe señalar que la comisión estaba conformada por el Presidente del Consejo de Ministros, el Defensor del Pueblo, el Presidente del Poder Judicial, el Fiscal de la Nación, y los ministros de la Mujer y Poblaciones Vulnerables,

de Salud, de Educación, de Justicia y Derechos Humanos, del Interior, de Cultura, de Economía y de Desarrollo e Inclusión Social.

También en el 2018, considerando que solo dos GORE habían cumplido con elaborar sus respectivos Planes para luchar contra la violencia hacia las mujeres a nivel regional y local, el MIMP, publica el Manual Rol de los Gobiernos Regionales y Locales para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar. Este se publica desde la Dirección del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual, y el Equipo Técnico de la Unidad de Prevención y Promoción Integral frente a la Violencia Familiar y Sexual, todos conformados por especialistas mujeres.

Los dos últimos documentos que forman parte del análisis documental de la presente investigación están relacionados entre sí. El primero, y fundamental para el análisis realizado, es la Política Nacional de Igualdad de Género, publicada en el 2019 y elaborada, a pedido del gobierno actual, por el MIMP. El segundo, que forma parte de las acciones definidas por la Política de Igualdad, es el Protocolo de actuación conjunta entre los CEM⁴ y los EE.SS, para la atención de las personas víctimas de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, elaborado por el MINSA y el MIMP en conjunto. Se trata de un protocolo que define la manera articulada y conjunta en que ambos servicios deben atender los casos de violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar.

3.2 Las Preguntas guía

Las preguntas guía son una herramienta desarrollada por el proyecto MAGEEQ que sirven para realizar el análisis de los marcos de las políticas de igualdad de género. Estas han sido elaboradas considerando elementos de la teoría de los movimientos sociales, la teoría de género, el análisis del discurso y la teoría política. Además, ya que todos los textos seleccionados son analizados con las mismas

⁴ Los CEM son servicios públicos especializados y gratuitos, de atención integral y multidisciplinaria, que forman parte del MIMP, para atender a víctimas de violencia familiar y sexual, en los cuales se brinda orientación legal, defensa judicial y consejería psicológica. Están ubicados de manera descentralizada a lo largo del país (MIMP, 2016).

preguntas, esto permite que se puede realizar el análisis comparativo entre los diferentes marcos (Bustelo y Lombardo, 2007).

Tienen una estructura general que cuenta con cinco dimensiones principales: Voz, Diagnóstico, Roles en el Diagnóstico, Pronóstico o Solución y Roles en el pronóstico. La identificación del problema, sus causas y la atribución de la culpabilidad, se describen en el Diagnóstico. Cómo se trata el problema, quienes deben encargarse de hacerlo, y a quiénes deben dirigirse las acciones, se señalan en el Pronóstico.

La lista de Preguntas Guía utilizadas para la presente investigación puede encontrarse en el Anexo N° 3.

Capítulo IV: Los marcos interpretativos detectados en los diferentes discursos de violencia de género en Perú (2011-2020)

El proceso que ha existido en Perú para reconocer la violencia de género como un problema público ha sido extenso. Si bien hoy en día y desde hace ya varios años forma parte del debate público, es un tema que genera controversia y en el que existen posturas muy diversas, incluso opuestas, respecto a sus causas y consecuencias. Muchas veces se genera un conflicto entre los diferentes discursos y en ese proceso se posicionan algunos como dominantes u oficiales, y otros quedan excluidos o marginados del proceso de elaboración de políticas públicas.

El presente capítulo es el resultado del análisis crítico de marcos interpretativos que se realizó a los doce textos seleccionados, presentados y descritos en el capítulo anterior, que permite exponer los diversos modos de comprender, enmarcar y proponer soluciones frente al problema de la violencia de género, tanto de actores políticos como de representantes del movimiento feminista en el Perú.

Incluso considerando que los documentos analizados solo abarcan un periodo de 10 años, tanto el problema como su origen se conceptualizan de maneras muy diferentes en cada uno de los marcos interpretativos encontrados. Sin embargo, se encontró que las mayores variaciones entre las posturas analizadas se basan en si se considera el eje de género o no para definir el problema y sus causas.

Se han detectado cuatro marcos interpretativos: i) La violencia no tiene género; ii) La violencia doméstica; iii) La violencia contra las mujeres; y iv) La violencia de género. Además de describir cada marco, se exponen los siguientes elementos: qué se entiende como problema y sus causas, qué soluciones se proponen, el equilibrio entre diagnóstico y pronóstico, quiénes son los culpables del problema, quiénes tienen el problema y a quiénes están dirigidas las soluciones que se plantean. Se analiza también si se está considerando la interacción del género con otras desigualdades.

4.1 Marco Interpretativo N°1: La violencia no tiene género

El primer marco hallado responde a un enfoque que no considera relevante el eje de género. De hecho, conceptualiza el problema como algo que puede afectar a toda la ciudadanía de manera general y que no existen razones suficientes para elaborar normas, planes o políticas que estén dirigidas específicamente a la violencia contra las mujeres.

Este marco ha sido observado principalmente en los actores políticos de los partidos más conservadores que participaron en los debates parlamentarios más antiguos que se han analizado, como el Debate Parlamentario realizado en diciembre del 2011, en el que se discute la necesidad de incluir el delito de Femicidio en el Código Penal, y en el Debate Parlamentario del 2015, que discutía la necesidad de aprobar la Ley N° 30364 para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar.

En la siguiente tabla se presenta una síntesis de las principales características de este marco, tanto del diagnóstico como del pronóstico (Tabla 1).

Tabla 1

Síntesis marco interpretativo N°1: La violencia no tiene género

Síntesis Marco Interpretativo N°1: La violencia no tiene género	
DIAGNÓSTICO	
¿Qué se presenta como problema?	Delincuencia; inseguridad ciudadana; violencia en general (robos, asaltos, asesinatos).
¿Cuál es la causa del problema?	Ausencia de valores en familias; familias disfuncionales; consumo de drogas y alcohol.
¿El género es parte del problema?	El género no es parte del problema.
¿Qué dimensiones de género consideran?	No se considera ninguna dimensión de género. Se alude al sexo.
¿El género interactúa con otras desigualdades?	Se considera que la variable de nivel socioeconómico agrava la tendencia a cometer actos delictivos.
¿Quiénes tienen el problema?	Toda la población, especialmente las personas desprotegidas (niños, niñas, adolescentes, adultos mayores).
¿Quién es responsable del problema?	Los “malos elementos de la sociedad”: personas sin acceso a educación, con enfermedades psicológicas y psiquiátricas.
PRONÓSTICO	
¿Qué acciones son necesarias?	Sanciones más drásticas; pena de muerte; políticas públicas que prioricen el rol de la familia en formación de valores y principios.
¿Cuáles son los objetivos?	Perseguir y sancionar drásticamente a las y los delincuentes.
¿Qué dimensiones de género se consideran?	Se alude al sexo, pero no es determinante.
¿El género interactúa con otras dimensiones?	No se consideran otras opresiones.
¿Sobre quién se actúa?	Sobre los y las delincuentes.
¿Quién debe actuar?	El Estado; los y las operadoras de justicia; la familia.

Elaboración propia.

4.1.1 El diagnóstico: El problema es la inseguridad ciudadana

A pesar de que en ambos debates el documento en discusión hace referencia directamente a la en ese entonces llamada “violencia familiar”, la postura de la mayoría de actores políticos inicia reconociendo que efectivamente hay un problema de violencia contra las mujeres, en el núcleo familiar, pero termina desarrollando la idea de que en realidad el problema es la delincuencia, acompañada del consumo de drogas y alcohol, y que más bien así como son violentadas las mujeres, la situación de inseguridad existente en el país hace más relevante que se hable de una situación generalizada de violencia en contra de cualquier ciudadano.

“(...) Pienso que en realidad nos falta conocer las cifras, ya que son aún mayores si consideramos la violencia familiar, la que se dirige sobre niños, padres y mujeres en general, sobre lo cual no tenemos estadísticas ni tampoco sobre la que sufren los hombres. Obviamente, voy a votar a favor de que se incremente la pena a los que cometan homicidio, pero hay que tener cuidado de no estar sancionando el sexo, sino por el delito en sí, lo cual es muy diferente”. (Debate Parlamentario 2011, p. 20)

Incluso se encuentran algunos discursos en los que los y las congresistas ponen en duda la necesidad de tener normas específicas para sancionar la violencia contra las mujeres, y consideran que agravar las penas en los casos de violencia contra las mujeres, o feminicidio, podría ser considerado inconstitucional y discriminatorio en menoscabo del hombre, al aprobar una norma que valora más la vida de una mujer que la de un hombre.

“Quisiera hacer una breve reflexión acerca de que por apurarnos (...) podríamos terminar aprobando una propuesta que valora más la vida de la mujer que la del hombre, ya que propone una pena mayor para el que mata a una mujer, lo cual sería inconstitucional (...) También es importante corregir el que fuera mayor la pena de feminicidio que la del parricidio. Sería absurdo que el que matara a su hijo tuviera una pena menor que el que matara a su enamorada”. (Debate Parlamentario 2011, p. 22)

Estas posturas, si bien inicialmente son solapadas con discursos que incluso felicitan la iniciativa de incluir el delito de feminicidio en el Código Penal, poco a poco van ganando seguidores y tomando fuerza en el debate y finalmente consiguen

realizar modificaciones en el texto de la Ley para que, por ejemplo, las penas por feminicidio no sean mayores que las penas por homicidio o parricidio, y que solo se considere como delito el feminicidio íntimo, es decir, aquel cometido por la pareja de la víctima.

Por otro lado, cuando se explican las causas de la violencia generalizada se hace referencia especialmente a la falta de valores en las familias llamadas “disfuncionales” al no contar con la figura de un padre presente, al acceso no regulado y consumo excesivo de drogas y alcohol, y a los diferentes problemas psicológicos y psiquiátricos que tienen *los delincuentes*.

Para no dejar de lado el discurso de violencia contra las mujeres, algunos de los actores las describen como “personas importantes para la sociedad ya que son quienes se encargan del hogar”. Además, se hace explícita la necesidad de “defenderlas” de cualquier abuso ya que de otra manera las consecuencias serían nefastas para las familias peruanas, al ingresar a un círculo de violencia en el que al ser ellas violentadas, de manera indiscutible pasarán a ejercer violencia en contra de sus hijos e hijas, o porque “dejarían huérfanos a muchos niños y un gran dolor en las familias” (Debate Parlamentario 2011, p. 9). Estas afirmaciones reflejan que el rol e importancia que se da a las mujeres, social y políticamente, corresponde a un rol básicamente reproductivo y de cuidados. Además, dentro del sujeto “mujeres”, cuando se les menciona como posibles víctimas, solo se hace referencia a las mujeres adultas heterosexuales, en su mayoría madres, o en edad fértil. Se hace referencia a las mujeres de la ruralidad como potenciales víctimas de cualquier acto delictivo o de violencia, debido a su falta de educación y “valores”.

Se considera además que la violencia –en general- es aún mayor en las zonas rurales, debido a que hay menos acceso a la educación y el consumo de alcohol en grandes cantidades es más común y menos regulado.

4.1.2 El pronóstico: La solución es la pena de muerte

En este primer marco las acciones propuestas son casi en su totalidad sancionadoras y punitivas. Los diferentes actores que sustentan este marco consideran que deben existir leyes drásticas y firmes, así como políticas que permitan combatir la violencia y la delincuencia en general. Además, consideran necesario que el Estado desarrolle políticas públicas que trabajen sobre el rol de las familias en

cuanto a la obligación de formar y educar a sus hijos e hijas en valores y principios, que se consideran necesarios, y suficientes, para evitar la delincuencia.

“Esta problemática social, cultural, solo se puede resolver con políticas públicas de largo alcance que tengan como epicentro el rol de la familia en la formación y educación en principios y valores; y el rol subsidiario del Estado (...) el respeto a la dignidad de la persona humana, independientemente del sexo y de la edad (...) Para nadie es novedad que al interior de los hogares existe una anomia. Pero no solo se da la violencia al interior de la propia familia, sino que esta sale del hogar a las calles. En otras palabras, la violencia que apreciamos en las calles es la sumatoria de la de todos y cada uno de los hogares”. (Debate Parlamentario 2015, p. 3)

Una de las posturas más drásticas, pero que termina teniendo un gran apoyo en el debate, es la de implementar la pena de muerte para todas las personas que cometan actos de delincuencia.

“Pero, ¿cómo vamos a lograr tratar de corregir si en la misma sentencia las sanciones son (...) no lo profundo, lo drástico que debe ser? (...) Se necesita un mayor desarrollo económico, desarrollar puestos de trabajo, y sobre todo, aplicando la pena de muerte, porque una persona que asesina ya no se le puede corregir. (...) Mientras discutimos la pena de muerte, que lo mande a Puno pues, a Puno verdaderamente, a Challapalca⁵, donde ahí se pueden congelar”. (Debate Parlamentario 2015, p. 16)

Las penas que se proponen para los actos delictivos graves, en general, son de mínimo 20 años, ya que se considera que mientras más altas las penas, menor será la motivación para cometer actos de violencia o asesinatos. El objetivo que se espera lograr con estas acciones es que las personas que cometen actos violentos o delincuenciales reciban castigos que no les permitan reingresar en la sociedad, ya que, de lo contrario, podrían cometerlos nuevamente.

⁵ La cárcel de Challapalca está ubicada sobre la cordillera de los Andes, en la frontera entre Perú y Bolivia, al sureste del país, a una altura de 4600 metros sobre el nivel del mar. Normalmente, se registran temperaturas de entre 8 y 9 grados centígrados durante el día, y por la noche llegando a los 20 grados centígrados bajo cero. En el año 2002, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos realizó una visita al penal, recomendando al Estado Peruano que se inhabilitara dicho penal y se trasladara a los detenidos a otros penales (Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], 2012).

Cuando se hace referencia a las mujeres como víctimas se propone que deben existir medidas específicas que protejan a los niños que quedan huérfanos. Se considera también que las escuelas deben tomar medidas respecto a la educación en valores para disminuir la delincuencia.

Al igual que en el diagnóstico no se hace referencia a ninguna otra dimensión de desigualdad que puedan sufrir las mujeres, ya que como se mencionó previamente, solo se considera a las mujeres de la ciudad, heterosexuales, que son madres o tienen el potencial de serlo.

4.1.3 La atribución de roles y el equilibrio: El Estado, los operadores de justicia y la familia como actores principales

Principalmente, se considera que es el Estado, y sus representantes, quienes deben acelerar la elaboración e implementación de leyes que agudicen los castigos que se impongan a todas aquellas personas que cometan actos delictivos o violentos. Se considera que la violencia (en general) es un problema tan grave que “se solicita que las Fuerzas Armadas ayuden a la Policía Nacional y se declare en emergencia la inseguridad ciudadana” (Debate Parlamentario 2015, p. 14).

La siguiente responsabilidad recae sobre la familia, quien, a partir de las regulaciones que el Estado establezca, debe encargarse de formar a los futuros ciudadanos en valores tradicionales, alejándolos del consumo de drogas y alcohol.

Se hace referencia también a los y las operadoras de justicia, quienes deben tener la responsabilidad de imponer las penas más fuertes y drásticas cada vez que se enfrenten a un caso de violencia.

Las acciones que se plantean están dirigidas principalmente hacia las personas que cometen actos delictivos, y en segundo lugar hacia las víctimas a quienes es necesario brindar protección. Se considera que el problema definido afecta a la población en general, pero que hay que tomar medidas específicas para los más desprotegidos, que vendrían a ser los niños, niñas y personas adultas mayores.

Con respecto a la responsabilidad o culpa del problema se considera que son los delincuentes quienes no tienen educación, y además tienen problemas psicológicos o psiquiátricos, quienes ameritan dicha culpa. Se entiende por “delincuentes” todas aquellas personas, sin importar su sexo, que han realizado actos

delictivos graves u homicidios, y que son un peligro para la seguridad de todos los ciudadanos.

“Estas personas (los delincuentes) tienen problemas psicológicos, son personas mal formadas, son personas que en su momento como niños, adolescentes, sufrieron de violencia, son personas que en su entorno familiar originario probablemente el padre maltrataba y violentaba a su madre, o su madre lo violentaba”. (Debate Parlamentario 2015, p. 5)

Las víctimas, en este marco, tienen un rol pasivo y no se les adjudica ninguna acción.

Con respecto al equilibrio entre diagnóstico y pronóstico, cabe resaltar que el diagnóstico es desarrollado solo superficialmente, e incluso así las acciones que se plantean en el pronóstico, no parecen tener una relación directa ni con las responsabilidades de actuación que se atribuyen, ni con el problema diagnosticado.

4.2 Marco Interpretativo N°2: La violencia doméstica

En este segundo marco se empieza a considerar el eje de género como parte del problema, pero no permite la posibilidad de considerar solo a las mujeres como víctimas, si es que no se considera también a otras poblaciones vulnerables, como son los niños y niñas, los adultos mayores y las personas con discapacidad. Además, se enmarca el problema de la violencia hacia las mujeres solo dentro del ámbito doméstico.

Es el primer marco en el que el victimario, o agresor, tiene un perfil marcado por el sexo, ya que se reconoce que, en la mayoría de los casos, la violencia es ejercida por el hombre en contra de la mujer.

Este marco se encuentra en algunos de los discursos de los actores políticos que participan de los tres Debates Parlamentarios analizados (2011, 2015 y 2017), así como en los siguientes documentos oficiales: la Ley N° 30364 para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar, publicada y aprobada en el año 2015; el Plan de Acción Conjunto para Prevenir la Violencia Contra las Mujeres, con Énfasis en los Casos de Alto Riesgo” (2019), elaborado por la Comisión Multisectorial Temporal de Emergencia, y el

documento analizado más reciente que es el Protocolo de Actuación Conjunta entre los CEM y los EE.SS. para la Atención de las Personas Víctimas de Violencia Contra las Mujeres, Integrantes del Grupo Familiar y Personas Afectadas por Violencia Sexual, publicado en abril del presente año (2020), elaborado como parte de las acciones a implementar de la Política Nacional de Igualdad de Género.

En la siguiente tabla se exponen de manera resumida sus principales elementos (Tabla 2).

Tabla 2

Síntesis marco interpretativo N°2: La violencia doméstica

Síntesis Marco Interpretativo N°2: La violencia es un problema doméstico que afecta especialmente a las mujeres	
DIAGNÓSTICO	
¿Qué se presenta como problema?	La violencia en el entorno familiar de hombres hacia mujeres, infancia, adultos mayores y personas con discapacidad
¿Cuál es la causa del problema?	Operadores de justicia no cumplen procedimientos, que además son insuficientes; desempleo; ausencia de educación en valores.
¿El género es parte del problema?	Victimarios son en su mayoría hombres. Las mujeres son especialmente vulnerables a ser víctimas de violencia.
¿Qué dimensiones de género consideran?	Se considera la variable del sexo.
¿El género interactúa con otras desigualdades?	Es más grave según la edad y clase social. Se mencionan otras desigualdades, pero no se desarrollan.
¿Quiénes tienen el problema?	Todos los miembros de la familia.
¿Quién es responsable del problema?	Los operadores de justicia por no hacer cumplir normas; el Estado por permitir el deterioro económico y desempleo.
PRONÓSTICO	
¿Qué acciones son necesarias?	Formativas (escuela, familia y trabajo); inversión privada; eliminar beneficios penitenciarios; creación de refugios temporales.
¿Cuáles son los objetivos?	Aumentar el trabajo digno; presupuesto para asegurar la creación de refugios y actividades educativas; proteger a la familia.
¿Qué dimensiones de género se consideran?	Se considera la variable de sexo por encima de la de género.
¿El género interactúa con otras desigualdades?	La edad y la condición de discapacidad. Todas las víctimas deben poder acceder a las acciones implementadas.
¿Sobre quién se actúa?	Operadores de justicia; hombres agresores. Las familias, especialmente las mujeres.
¿Quién debe actuar?	El Estado debe legislar y normar al respecto. El MIMP debe actuar y supervisar.

Elaboración propia.

4.2.1 Diagnóstico: La violencia doméstica es causada por el desempleo

En este marco se presenta como problema la violencia que existe en el entorno familiar. Ya desde el primer Debate Parlamentario se encuentra este marco en algunas de las posturas de las congresistas, quienes consideran que es importante tipificar el delito de feminicidio, ya que consideran que la violencia familiar, especialmente en contra de las mujeres, es un problema público porque viene

aumentando cada vez más. Sin embargo, es interesante también puntualizar que en la mayoría de casos se hace referencia a la violencia contra las mujeres en el espacio privado, en un ámbito de parejas casadas o convivientes, o en todo caso, entre dos personas –de sexos opuestos- que hayan tenido una relación sentimental. Si bien es considerado un problema público, se ve como un problema en tanto que la violencia que se da dentro del espacio familiar, especialmente cuando las víctimas son mujeres que tienen hijos, tiene como consecuencia un país con niños huérfanos y con mayor violencia en las calles, en el que el crecimiento y desarrollo económico se ven impedidos y estancados por la inseguridad general.

Este marco es uno de los que más está presente y el cual es compartido por la mayoría de actores políticos. No siempre es explícito, ya que en la mayoría de los casos se inicia reconociendo como problema la violencia contra las mujeres, pero al desarrollar más las causas del problema, o al describir por qué es importante luchar contra este problema, se termina utilizando como recurso la necesidad de proteger a las mujeres por su especial rol de cuidadora y principal protectora de niños, niñas, adolescentes, adultos mayores y personas en situación de discapacidad.

En este caso se encuentran especialmente dos causas del problema: por un lado los altos índices de desempleo, que implican que las personas tengan mayor tiempo libre para el consumo de alcohol u otras sustancias que terminan derivando en que sientan frustración y tengan conductas violentas; por otro lado, la falta de valores y educación en las familias, lo cual termina generando relaciones que no se basan en el respeto y se configuran de manera violenta.

De igual manera que en el marco anterior hay un discurso inicial que felicita y agradece la iniciativa de poner el debate sobre la violencia contra las mujeres sobre la mesa, pero poco a poco va girando el interés en torno al resto de integrantes de la familia, a quienes considera aún más desprotegidos que las mujeres y para quienes realmente debería estar dirigida la política pública en discusión. La familia se configura como el ente de mayor interés, preocupación y cuidado, ya que se toma como supuesto que si se protege a la familia, no existirá más violencia de ningún tipo.

“(...) Para todos los peruanos género es varón y mujer (...) por lo que estamos de acuerdo en que este Proyecto de Ley tiene por fundamentos proteger a las mujeres, pero también a los niños, niñas y adolescentes (...) Aquí lo importante

es la lucha contra la violencia familiar, ¿qué es la familia?, ya está implícitamente el género dentro de la familia, porque la familia está integrada por: papá, mamá, los hijos varones y mujeres. ¿Qué entendemos entonces? Que tenemos que proteger a las familias”. (Debate Parlamentario 2017, p. 19)

Se asume también como causa el incumplimiento de los procedimientos frente a los casos de violencia por parte de los operadores de justicia, así como un insuficiente número de normas y leyes que regulen el tema.

Así como en el marco anterior, en este marco también se considera la relación con el nivel socioeconómico, ya que está muy presente el discurso en el que la violencia es mayor en las familias pobres o de bajos niveles socioeconómicos. Se considera también que la violencia es mayor en contra de las personas jóvenes ya que no cuentan con los recursos para defenderse, y en los casos en los que intentan hacerlo, la violencia contra ellos se agudiza.

También a diferencia del marco previo, en este caso se empieza a considerar la interacción de la violencia de género con otras desigualdades. Se mencionan como agravantes del problema los factores de etnia, raza, religión, estatus migratorio, orientación sexual, condición de seropositiva, clase social, discapacidad, entre otros. Sin embargo, no se desarrolla ni se explica cómo es que estos factores se cruzan con la dimensión de género, y como se verá más adelante, no se toman en cuenta al momento de plantear las soluciones.

No se menciona la violencia hacia las mujeres en ningún otro escenario que no sea el ámbito privado o familiar, en el que el agresor tiene que tener necesariamente alguna relación sentimental con la persona violentada.

4.2.2 El pronóstico: A mayor inversión privada, menor violencia

En este caso se toma en consideración la imperante necesidad de endurecer las penas y eliminar los beneficios penitenciarios para cualquier delito que ponga en riesgo a los integrantes de la familia, haciendo especial énfasis en los niños, niñas, adolescentes, personas adultas mayores y personas en condición de discapacidad, independientemente de su sexo.

Por otro lado, se consideran las iniciativas de tipo formativo en tres instancias:

- i) formación dentro de la escuela, de manera que todos los niños, niñas y jóvenes

reciban la formación en valores necesaria para que se elimine cualquier tipo de práctica violenta que pueda surgir más adelante; ii) estrategias de fortalecimiento de las familias, de manera que puedan darse espacios en los que se brinde herramientas a los diferentes miembros de la familia para construir relaciones no violentas; ii) y por último, las actividades de capacitación necesarias en temas de violencia familiar para todos los operadores de los diferentes sistemas gubernamentales que traten de manera directa con las víctimas de violencia doméstica, de manera que puedan tener los conocimientos que les permitan realizar su trabajo adecuadamente.

Una acción que se considera como fundamental es la de generar mayor inversión privada, ya que se considera que a través de esta se logrará incrementar los puestos de trabajo y por lo tanto disminuir las causales de violencia familiar.

“Como se ha dicho previamente, este es un problema causado por el deterioro económico, el cual también va a originar deterioro económico en los hogares, y una vez que eso pasa, en el marco familiar, se pierde cualquier respeto (...) Esto hace que el número de desempleados, el número de pérdida de empleos generalmente es cada vez más grande, porque el motor de cualquier progreso y desarrollo económico es la inversión privada, la que genera puestos de trabajo formal (...) A estos extremos se llega porque no hay trabajo, entonces lo que hay que hacer señores, es generar la confianza para que las empresas privadas quieran invertir. Si hay mayor inversión privada, con eso ya resolvemos el problema, de la violencia familiar, contra la mujer, de la delincuencia, de la pobreza. Necesitamos inversión”. (Debate Parlamentario 2015, p. 15)

En relación a esta última acción, se propone también que para combatir la violencia doméstica es necesaria la creación de refugios temporales para las mujeres víctimas de violencia. La solución se plantea considerando la necesidad de contar con el trabajo de instituciones privadas que se encarguen de construir y administrar los albergues, ya que el Estado parece no tener la capacidad de lograrlo.

Con respecto a otras dimensiones además del género, las acciones formativas en la escuela consideran la edad como un punto importante para diferenciar las estrategias a implementar. Por otro lado, las soluciones planteadas por el marco en mención consideran que las víctimas, sin importar su lugar de procedencia, idioma o

condición de discapacidad, puedan acceder a los servicios a implementar. Sin embargo, no se menciona cómo, ni si existirá una dotación especial de presupuesto o herramientas para realizarlo.

A través de la ejecución de estas acciones, se espera lograr que el trabajo digno o formal aumente, que se aprueben normas de dotación presupuestal para asegurar la creación de refugios de mujeres y se ejecuten las actividades formativas necesarias.

4.2.3 La atribución de roles y el equilibrio: Los agresores tienen patologías psicológicas y psiquiátricas

En este marco se considera que, si bien las mujeres son mayormente las víctimas, el problema lo tiene toda la familia. A diferencia del marco anterior, en este caso el agresor si tiene sexo, y se reconoce que en su mayoría son hombres, pero que no cualquier hombre podría ser agresor, sino aquellos que sufren de diferentes patologías psicológicas y psiquiátricas, y que son responsabilidad del Estado, al no contar con los servicios públicos necesarios para ser tratados, curados y “reformados”.

El problema de la violencia familiar es responsabilidad del Estado, por permitir el deterioro económico y las altas cifras de desempleo, y de manera más específica, de los operadores de justicia por no hacer cumplir las normas y el debido proceso en los tiempos en que debe cumplirse.

Las acciones que se plantean están dirigidas hacia las familias, pero especialmente hacia las mujeres. También hacia los operadores de justicia, que son quienes deben recibir la formación necesaria para poder atender de manera adecuada a las víctimas.

Se espera que los diferentes actores gubernamentales actúen de manera que se priorice la legislación correspondiente. El MIMP debe encargarse de lograr los acuerdos necesarios con la empresa privada para la creación de casas refugio para mujeres, así como de cumplir su rol supervisor y protector de la familia.

Con respecto al equilibrio entre el diagnóstico del problema definido y el pronóstico, en este marco se encuentra mayor coherencia que en el anterior: el problema se identifica dentro del ámbito familiar, y las acciones están dirigidas a fortalecer la estructura familiar, la cual es considerada protagonista activa en la resolución del problema.

4.3 Marco Interpretativo N°3: La violencia contra las mujeres

El tercer marco interpretativo encontrado en el análisis es el primero en poner en evidencia que el problema de la violencia contra las mujeres no sucede solamente en el espacio privado o familiar, y que tiene como causa principal los patrones de comportamientos y prácticas sociales y culturales estereotipadas, que se basan en conceptos de inferioridad y discriminación hacia las mujeres. Sin embargo, las normas, planes y leyes que presentan este marco, continúan agrupando a las mujeres junto a los niños, niñas, adolescentes y otras personas de riesgo.

Entre los documentos en los que se evidencia este marco se encuentran: el Informe Femicidios en el Perú (2017) elaborado por el MINJUS; el Plan Regional para Combatir la Violencia hacia las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar – Región Amazonas (2017-2022) elaborado por el GORE Amazonas; y el Manual Rol de los Gobiernos Regionales y Locales para la Prevención y Erradicación de la Violencia Contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar” (2018), elaborado por el MIMP.

Este marco se sostiene también en al menos una intervención del Debate Parlamentario del 2011, unas pocas posturas del Debate Parlamentario del 2015, y la mayoría de las intervenciones en el Debate Parlamentario del 2017.

En el Debate Parlamentario del 2017, en el que se discute la necesidad de aprobar la Ley N° 30609 para eliminar los beneficios penitenciarios y posibilidad de reducción de pena de los agresores, se hace evidente que son especialmente las actrices del partido político de izquierda (Frente Amplio) quienes sustentan este marco, haciendo referencia a las alarmantes cifras de violencia en el país, así como a la necesidad de reconocer que los estereotipos discriminatorios se empiezan a desarrollar desde los primeros espacios de socialización, por lo que es importante que el debate vaya aún más allá de la Ley en discusión y se discuta la mejor manera de transversalizar el enfoque de género en todo el sistema educativo del país.

A continuación, se presenta el resumen del marco interpretativo encontrado en los documentos en mención (Tabla 3).

Tabla 3

Síntesis marco interpretativo N°3: La violencia contra las mujeres

Síntesis Marco Interpretativo N°3: Violencia contra las mujeres fuera del espacio doméstico	
DIAGNÓSTICO	
¿Qué se presenta como problema?	Violencia contra las mujeres (y personas vulnerables).
¿Cuál es la causa del problema?	Relaciones de poder desiguales; desigualdad de género; falta de oportunidades.
¿El género es parte del problema?	La discriminación por razones de género es parte del problema.
¿Qué dimensiones de género consideran?	Considera el género como una construcción social, hace referencia a los roles y estereotipos asignados.
¿El género interactúa con otras desigualdades?	La violencia se agrava al considerarse otras discriminaciones, como etnia, raza, edad, clase social, entre otras.
¿Quiénes tienen el problema?	Mujeres a lo largo de su ciclo vital (y otras poblaciones vulnerables).
¿Quién es responsable del problema?	Los agresores; la cultura.
PRONÓSTICO	
¿Qué acciones son necesarias?	Empoderamiento de mujeres; formación y sensibilización; fortalecer políticas; transversalizar enfoque de género.
¿Cuáles son los objetivos?	Fortalecer recursos de las mujeres y reducir tolerancia social frente a la violencia.
¿Qué dimensiones de género se consideran?	Las acciones propuestas se diferencian entre hombres (mayormente agresores) y mujeres (mayormente víctimas).
¿El género interactúa con otras desigualdades?	El género se articula con otras dimensiones (edad, nivel socioeconómico, etnia, orientación sexual, etc.)
¿Sobre quién se actúa?	Sobre la población en general.
¿Quién debe actuar?	El Estado; los distintos poderes políticos; los GORE y gobiernos locales.

Elaboración propia.

4.3.1 Diagnóstico: El problema son las desigualdades de género

Los diferentes discursos que sustentan este marco identifican que el problema público que debe tratarse es el de la violencia –en espacios públicos y privados- contra las mujeres. Al describir la causa del problema mencionan los patrones socioculturales que perpetúan relaciones desiguales de poder, que a su vez contribuyen a reproducir escenarios de discriminación y violencia en desmedro de las mujeres. Se considera un problema público en tanto se vulnera el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia y desarrollarse plenamente, además de profundizar las desigualdades de género.

“Para nosotras que somos mujeres este es un tema vital, es un tema de justicia y es un tema de derechos (...) Tenemos que hablar de las miles de mujeres que son víctimas de la violencia política, de esterilizaciones forzadas y también aquellas que han visto violentados sus derechos por violaciones, que luego han quedado impunes (...) La discriminación por género implica la falta de oportunidades de las mujeres frente a espacios que han sido normalmente

ocupados por varones y de los cuales hemos sido víctimas de violencia y discriminación por muchos años”. (Debate Parlamentario 2017, p. 14)

Todos los discursos dentro de este marco consideran la importancia de tomar en cuenta que la violencia de género interactúa con otros sistemas de discriminación que la hacen aún más compleja, como la raza, edad, clase social, situación de discapacidad, orientación sexual, etc., y desarrollan más la idea de que es necesario que se considere el problema de la violencia de género y sus interacciones, en toda su complejidad, especialmente considerando la diversidad de mujeres que habitan el territorio peruano.

“Es fundamental que estemos sintonizados con el lenguaje inclusivo, porque tenemos que incorporar a todas las mujeres en este tema (...) ya que estamos hablando de mujeres indígenas, de mujeres rurales, de campesinas, de lesbianas, de afrodescendientes, de mujeres que pertenecen a diversas condiciones socioeconómicas. Todas son diferentes y viven la violencia de maneras diferentes”. (Debate Parlamentario 2015, p. 27)

Es importante considerar que la mayoría de actores que sustentan este marco hacen referencia constantemente a documentos, actores y tratados internacionales a los que está suscrito el país, tales como CEDAW, Belem do Pará, ONU Mujeres, PNUD, UNESCO, UNFPA, entre otras, que son las principales organizaciones que comparten públicamente, y a nivel global, la postura de que la violencia de género es un problema que tiene como causa principal las desiguales relaciones de poder que existen en la sociedad, la discriminación y los estereotipos de género.

Este es también el primer marco en considerar no solo al sexo, sino al género como construcción social, haciendo referencia a los roles y estereotipos asignados.

4.3.2 El pronóstico: La solución es que las mujeres se empoderen para que no teman denunciar

Con respecto a las soluciones que se plantean para el tercer marco, estas enfatizan la importancia de generar estrategias y acciones dirigidas de manera específica a empoderar y “educar” a las mujeres para que sean ellas las responsables de no permitir que la violencia continúe afectando sus vidas. El tema del “empoderamiento” es de las estrategias más utilizadas, y está especialmente

relacionado con que es necesario “empoderar” para que las mujeres se sientan seguras de denunciar.

“No puede ser que las mujeres, por miedo a los hombres que las maltratan, sigan con ellos y no los denuncien (...) No sé por qué las mujeres tenemos esa tontería de ser capaces de perdonar y olvidar fácilmente. Por eso es que a las mujeres de todo el país que me escuchan quiero decirles que no deben perdonar la violencia, porque si alguien les pega una vez lo hará mil veces más y luego terminarán en el cajón (...) Para que eso no pase tenemos que centrarnos en empoderar a estas chicas, para que no lo permitan, tenemos que enseñarles que tienen que denunciar, porque de otra manera no se puede hacer nada”. (Debate Parlamentario 2011, p. 3)

Por otro lado, en los documentos normativos respecto a la prevención de la violencia a nivel regional se considera como uno de los objetivos prioritarios la ejecución de diferentes talleres y espacios para que las mujeres reciban acompañamiento y fortalezcan sus herramientas psicosociales para enfrentar los posibles hechos de violencia. Dentro de las propuestas trabajadas se encuentran las intervenciones para fortalecer la autoestima de las mujeres, brindarles herramientas técnicas para que puedan emprender sus propios negocios, y así lograr el empoderamiento económico (MIMP, 2018, p. 28-30).

“Hay que tener en cuenta que el 36% de hogares en el Perú son mantenidos por una mujer. Es importante el soporte y acompañamiento que se da o que se debe dar para poder generar nuevas habilidades y nuevas expectativas para la vida de la mujer. Y muchas veces la violencia y frustración originan que estas mujeres sigan el círculo y se cometa una cadena de abusos hacia sus propios hijos”. (Debate Parlamentario 2015, p. 37)

A diferencia de los marcos anteriores, en este marco se proponen también acciones dirigidas hacia los hombres como talleres de desarrollo de “nuevas masculinidades”, que tienen como objetivo que los hombres reduzcan su tolerancia social frente a la violencia familiar y sexual. Como resultado de dichos talleres se espera lograr que los hombres cambien sus creencias y actitudes, especialmente aquellas que naturalizan, justifican y perpetúan la violencia hacia las mujeres.

Se puede observar también que las propuestas de solución se articulan especialmente con la dimensión de la edad, ya que muchas de las propuestas se adaptan al espacio escolar y están dirigidas a niños, niñas y adolescentes en etapas formativas.

4.3.3 La atribución de roles y el equilibrio: El problema es de las mujeres y los gobiernos lo tienen que resolver

En este caso se considera que son las mujeres, a lo largo de su ciclo vital, quienes tienen el problema. Sin embargo, como ya se mencionó previamente, también se incluye a otras poblaciones vulnerables.

Con respecto a la responsabilidad del problema, se encuentra que son los hombres agresores y sus estereotipos quienes causan el problema, pero al analizar la forma que se plantea para resolverlo, se puede identificar también que se asume que son las mujeres quienes principalmente deben asumir las acciones para parar el ciclo de violencia. De hecho, se espera que sean ellas quienes, a partir del incremento de denuncias, puedan frenarlo. De forma adicional, se espera también que el Estado, los diferentes poderes políticos, y en especial los GORE y Gobiernos locales tomen medidas especialmente a nivel normativo o de asignación de presupuestos.

Si bien por primera vez se consideran acciones que involucren a los hombres, se considera que ellos deben participar siendo más sensibles frente a la violencia y reaccionando de manera asertiva frente a esta.

En este caso, el equilibrio entre pronóstico y diagnóstico se aparta un poco más que en el marco anterior, ya que si bien se empieza a reconocer el problema en ciertas estructuras externas a lo individual, la mayoría de acciones que se plantean están dirigidas al empoderamiento de las mujeres, incluso tomando en cuenta que se pone en evidencia la responsabilidad y necesidad de actuación del Estado.

4.4 Marco Interpretativo N°4: La violencia de género

El último marco interpretativo encontrado en el debate sobre la violencia de género en Perú, en los últimos 10 años, es el más crítico entre los cuatro marcos encontrados. Plantea que la violencia y sus causas no son problemas aislados que solo están presentes en las relaciones sociales, sino más bien que se trata de un

problema estructural que se impregna en los imaginarios de las personas, y por lo tanto en sus acciones, así como también está insertado en todas las instituciones, públicas y privadas, sus procesos, documentos, normas y en la sociedad en su conjunto de manera sistemática.

Los documentos que reflejan este marco son: el Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021, publicado en el 2016 y la Política Nacional de Igualdad de Género, publicada y aprobada en el 2019 por la Presidencia del Consejo de Ministros y el Presidente de la República.

Es en la Política Nacional de Igualdad de Género, publicada en el mes de abril del 2019, en donde se hace referencia, por primera vez, a que son las instituciones públicas y la sociedad en general quienes, a través de sus actitudes, prácticas, procedimientos y normas, tienen discursos y acciones excluyentes, violentas y discriminatorias, que tienen como principal consecuencia la violencia contra las mujeres. Además, pone en discusión por primera vez la desigual asignación de roles (productivos a los hombres y reproductivos a las mujeres), desigual organización de los cuidados y desigual distribución del uso del tiempo, que junto con otros aspectos (ausencia de transversalización del enfoque de género, invisibilización constante de la discriminación estructural contra las mujeres, reproducción de estereotipos a través de la formación educativa, altos niveles de tolerancia de la sociedad a la violencia y desigualdad, refuerzo de estereotipos a través de medios de comunicación, entre otros), reproducen de manera cotidiana la subordinación y marginación de las mujeres, tanto en la vida pública como privada (Política Nacional de Igualdad de Género, 2019, pp. 10-12).

Ambos documentos fueron redactados por el MIMP y en ambos se indica que, en el proceso de elaboración, se llevaron a cabo espacios de consulta en los que participaron miembros de la sociedad civil, víctimas de violencia de género, representantes de ONG de género y expertas académicas en el tema, así como alguna representantes del Movimiento Feminista del Perú.

Adicionalmente, este marco se ha encontrado en algunos de los discursos de las Congresistas de la República pertenecientes al único partido político de izquierda con representatividad en el Congreso, presentes en el Debate Parlamentario del 2017.

Finalmente, el cuarto marco se ha encontrado también en el manifiesto redactado por diferentes organizaciones vinculadas al movimiento feminista, de mujeres lesbianas, trans, afroperuanas e indígenas, en el que se propone una reforma del Sistema Nacional de Justicia. Como se ha mencionado previamente, este documento es el único de la sociedad civil que se ha logrado analizar.

En la siguiente tabla se desarrollan los elementos de este marco interpretativo, que consideran que el Estado, sus elementos y procesos, son los principales responsables de reproducir las diferentes discriminaciones en contra de las mujeres y que terminan normalizando la cultura de violencia (Tabla 4).

Tabla 4

Síntesis marco interpretativo N°4: La violencia de género

Síntesis Marco Interpretativo N°4: La violencia de género como problema estructural	
DIAGNÓSTICO	
¿Qué se presenta como problema?	La discriminación estructural contra las mujeres.
¿Cuál es la causa del problema?	El orden social patriarcal; normas y cultura discriminatoria; estructura del Estado refuerza la subordinación de las mujeres.
¿El género es parte del problema?	El género es parte central del problema.
¿Qué dimensiones de género consideran?	Se consideran las diferencias de género como construcciones sociales.
¿El género interactúa con otras desigualdades?	Es más grave en mujeres expuestas a diferentes discriminaciones (raza, orientación sexual, origen étnico, religión, edad, clase, etc.)
¿Quiénes tienen el problema?	Las mujeres, especialmente aquellas que son discriminadas por más de una razón.
¿Quién es responsable del problema?	Estado opresor y patriarcal, sus normas, instituciones y cultura institucional.
PRONÓSTICO	
¿Qué acciones son necesarias?	Transversalización de género; fortalecer servicios y capacidades; empoderar nuevos agentes; acciones afirmativas.
¿Cuáles son los objetivos?	Reducir índices de tolerancia a patrones socioculturales discriminatorios; garantizar acceso a servicios integrales.
¿Qué dimensiones de género se consideran?	Se considera el género como construcción social.
¿El género interactúa con otras desigualdades?	Se consideran estrategias específicas (enfoque territorial).
¿Sobre quién se actúa?	La ciudadanía en general y las mujeres.
¿Quién debe actuar?	El Estado, los Gobiernos.

Elaboración propia.

4.4.1 El diagnóstico: La discriminación estructural contra las mujeres causa la violencia

Como se ha mencionado previamente, en este cuarto marco interpretativo el problema se define de manera amplia y detallada como la discriminación estructural que sufren las mujeres, que tiene como efecto directo la violencia por razones de género, que es un problema que limita el ejercicio de sus derechos fundamentales, así como la oportunidad de desarrollarse plenamente. Se toma en cuenta además que

esta discriminación se reproduce socialmente y se transmite de generación en generación a lo largo de la historia del país.

En este marco, el género es parte central del problema, y es definido considerando la Recomendación General N° 28 del Comité CEDAW (ONU, 2010) como:

Las identidades, las funciones y los atributos construidos socialmente de la mujer y el hombre, así como el significado social y cultural que la sociedad atribuye a esas diferencias biológicas, situación que da lugar a relaciones jerárquicas entre hombres y mujeres en las que se distribuyen facultades y derechos en favor del hombre y en menoscabo de la mujer. (p. 2)

A diferencia de los marcos anteriores, en este caso el diagnóstico que se realiza es amplio y profundo evidenciando tanto las causas como los efectos que tiene el problema público delimitado en la sociedad peruana.

Se considera que en Perú la discriminación estructural está profundamente arraigada en las actitudes tradicionales, prácticas institucionales y en la sociedad en general de manera sistemática.

En la Política Nacional de Igualdad de Género, el MIMP explica este diagnóstico a través del siguiente Gráfico (Gráfico 1):

Gráfico 1

Causas y efectos del problema público “Discriminación estructural contra las mujeres”



Elaboración: MIMP. Dirección General de Igualdad de Género y No Discriminación

Como se puede observar en el Gráfico 1, se asume que una de las principales causas de la discriminación estructural contra las mujeres son los patrones socioculturales discriminatorios, originados a su vez por una distribución desigual de poder entre hombres y mujeres. Dichos patrones explican cómo, históricamente, la organización patriarcal permitió que sean los hombres quienes asumieran el poder de todas las instituciones, ocupando roles productivos, dejando a las mujeres los roles de madres y cuidadoras (roles reproductivos). Esta situación es constantemente reforzada por las normas y la cultura institucional del país, generando y perpetuando la situación de inferioridad y subordinación de las mujeres.

El modelo del problema público que desarrolla la Política Nacional de Igualdad de Género es el que prima en este cuarto marco interpretativo. Como se puede observar, la vulneración del derecho a una vida libre de violencia, es decir, la violencia por razones de género, que es el tema que interesa a la presente investigación, se define como una de las principales consecuencias del problema encontrado.

Es importante también mencionar que al enmarcar este problema, se consideran las múltiples formas de discriminación que pueden sufrir las mujeres peruanas, además de por el hecho de ser mujeres, por su raza, orientación sexual, origen étnico, religión, discapacidad, clase, edad, casta u otros factores.

Tantos los documentos normativos, como el manifiesto feminista y las intervenciones de algunas congresistas en el Debate Parlamentario del 2017, utilizan las mismas referencias para definir y enmarcar el problema.

“Somos un conjunto de organizaciones feministas de lesbianas, trans, indígenas de los pueblos originarios, afroperuanas y feministas activistas peruanas, que nos sumamos a los cuestionamientos del actual Sistema Nacional de Justicia y de la cultura de impunidad, agravados por los altos niveles de corrupción y que en conjunto debilitan las garantías para el derecho humano a una vida libre de violencias y profundizan las desigualdades en contra de las mujeres, reforzando el sistema patriarcal que oprime a todas las mujeres peruanas”. (Pronunciamento de Organizaciones Feministas sobre Reforma del Sistema Nacional de Justicia, 2018)

4.4.2 El pronóstico: La solución es transversalizar el enfoque de género en todos los niveles

Con respecto a los objetivos que se plantean en este marco, se presenta que las acciones a ejecutar deben estar dirigidas a:

Cambiar patrones socioculturales que reproducen relaciones desiguales de poder y diferencias jerárquicas que legitiman y exacerbaban la violencia de género, que afecta desproporcionadamente a las mujeres en su diversidad (entre ellas las niñas, adolescentes, adultas y adultas mayores; mujeres indígenas, afrodescendientes y mestizas; mujeres urbanas y rurales; mujeres heterosexuales, lesbianas, bisexuales y trans; mujeres con discapacidad; mujeres migrantes; mujeres viviendo con VIH, mujeres en prostitución y mujeres privadas de libertad), en la familia, sociedad e instituciones públicas y privadas. (Plan Nacional Contra la Violencia de Género 2016-2021, 2016, pp. 6-7)

Por otro lado, en el mismo documento, de manera específica respecto a la violencia de género, se define como objetivo lo siguiente:

Garantizar a las personas afectadas por la violencia de género, que perjudica principalmente a las mujeres en su diversidad, el acceso a servicios integrales, articulados, oportunos y de calidad, destinados a la protección, atención, recuperación de las personas afectadas así como la sanción y reeducación a las personas agresoras. (p. 8)

Como se puede observar, los objetivos que se plantean parecen estar dirigidos de manera directa y coherente a resolver el problema que se ha establecido como problema público. Además, así como en el diagnóstico, consideran la importancia de desarrollar acciones específicas tomando en cuenta las diversas dimensiones por las que pueden estar siendo oprimidas las mujeres peruanas, y que podrían agravar su situación de violencia.

Con respecto a las acciones específicas que se plantean, se hace referencia a la necesidad de incorporar el enfoque de género en los diferentes procesos estatales, así como en los diferentes niveles de Gobierno. La transversalización del enfoque de género se considera una acción urgente y que debe realizarse con una adecuada supervisión de manera que realmente pueda cumplirse en todas las instituciones, procesos, normas y niveles.

“(…) Tenemos que luchar juntas para que no siga esta discriminación estructural, para que no siga más el feminicidio y las violaciones contra las mujeres. La discriminación por género significa la falta de oportunidades de las mujeres frente a espacios que han sido normalmente ocupados por varones, y por lo cual hemos sido víctimas de violencia y discriminación durante muchos años. Si nuestras leyes permiten este tipo de beneficios penitenciarios para los agresores, estamos afirmando, legalizando que el sistema, el Estado Peruano oprima a las mujeres, que nosotras oficialmente valgamos menos para el país. El enfoque de género tiene que ser parte de todas nuestras instituciones”.
(Debate Parlamentario 2017, p. 14)

En las acciones específicas que se plantean se da especial importancia al rol del MINEDU, ya que se considera que para generar los cambios estructurales necesarios, el enfoque de género debe estar presente desde los primeros niveles de socialización de niños y niñas. El sector educativo, desde la educación inicial, debe encargarse de trabajar la prevención de la problemática en mención, por un lado considerando los enfoques que transversalizan la educación de niños y jóvenes, así como generando cambios estructurales en los enfoques que se implementan en la formación de futuros educadores. Si bien se reconoce que los resultados se verán a largo plazo, es una acción que se considera urgente para combatir el problema de la discriminación estructural.

Se considera también la necesidad de desarrollar acciones afirmativas que permitan que se normalice el acceso de las mujeres a diferentes espacios que normalmente han estado ocupados por hombres. De la misma manera, se considera necesario fortalecer los procedimientos de atención integral a las víctimas de violencia de género.

4.4.3 La atribución de roles y el equilibrio: La responsabilidad es de la sociedad patriarcal

Este es el primer marco en el que se hace referencia como víctimas solo al colectivo de mujeres (si bien se toman en cuenta las diversidades dentro de este colectivo). A diferencia del marco 2, el perfil de “víctima” es amplio y diverso. No solo se consideran a las mujeres de la ciudad, o de cierta clase social, sino más bien a la diversidad de mujeres que habitan el territorio peruano. Este nuevo perfil se considera

de manera constante desde el diagnóstico del problema, hasta las soluciones que se plantean.

Con respecto a la responsabilidad del problema, se menciona que es la forma en la que se ha configurado el Estado, sus políticas opresoras y patriarcales, sus normas, cultura, actores y procedimientos los que perpetúan la discriminación en contra de las mujeres generan la violencia de género. Si bien se hace mención al colectivo de varones como quienes son en su mayoría agresores, se considera que los actos de violencia no son específicos ni individuales, sino que más bien responden a una estructura aún mayor, de la cual incluso los hombres pueden ser víctimas.

Además, se amplía el perfil de “agresor” a los varones de cualquier clase social, raza, nivel educativo, etc. Se toma en cuenta que ya que el problema es estructural, puede afectar a hombres y mujeres de cualquier clase social, sin dejar de lado las diferencias de cada situación específica.

Se considera la importancia de que las mujeres tengan un rol activo en la solución del problema, considerando acciones afirmativas y que permitan su participación y presencia en diferentes espacios de toma de decisiones. La paridad pasa a ser una necesidad imperante.

A diferencia de los marcos anteriores, se considera que la responsabilidad de plantear y ejecutar acciones para eliminar las estructuras discriminatorias no es solo del MIMP, sino de todo el conjunto de instituciones gubernamentales, liderada y supervisada por el Gobierno. Se asume que quien debe actuar es el Estado en todas sus áreas y niveles, así como los gobiernos a nivel nacional, regional y local.

Finalmente, por la forma en que están planteados los objetivos, las acciones están dirigidas a trabajar no solo con las mujeres, si no en general con toda la ciudadanía.

Con respecto al equilibrio entre el problema diagnosticado y las soluciones planteadas, es en este marco en donde: i) el diagnóstico es extenso y exhaustivo; ii) las propuestas de acción definidas en el pronóstico priorizan los cambios estructurales frente a las acciones individuales o a corto plazo. De esta manera y en comparación con los marcos interpretativos previos, se puede observar un mayor equilibrio entre el problema definido y las soluciones propuestas.

Capítulo V: Conclusiones

Luego del análisis crítico realizado y a modo de concluir, se comparten las respuestas a las preguntas planteadas en el primer capítulo de la investigación: ¿Cuáles son los *marcos interpretativos* que sustentan las diversas posturas de los actores políticos y de la sociedad civil relacionadas con la violencia de género?; ¿Cuáles son las diversas interpretaciones del problema de la violencia de género por parte de los distintos actores sociopolíticos?; ¿Qué soluciones se proponen para resolver el problema en mención?; ¿Existe coherencia entre el problema planteado y las soluciones propuestas?; ¿Qué *marcos interpretativos* se han convertido en dominantes y cuáles son excluidos del proceso de elaboración de la política en mención?; ¿Las políticas en mención consideran las voces de la sociedad civil?; y ¿Se consideran las diferentes interacciones de la violencia de género con otras desigualdades o sistemas de opresión?.

Además, se responde finalmente a la pregunta principal: ¿Las políticas de violencia de género en Perú perpetúan las jerarquías de poder existentes entre hombres y mujeres, o son realmente transformadoras del sistema de discriminación estructural imperante?

Primero se presenta un resumen y comparación de los marcos interpretativos encontrados, sus diferentes interpretaciones del problema, las causas, las soluciones que se proponen, y el equilibrio existente, o inexistente, entre el diagnóstico y el pronóstico. Luego se exponen los marcos interpretativos dominantes, los alternativos, y las fricciones que puedan existir entre estos. Antes de pasar a la pregunta final, se desarrollan las conclusiones respecto a la consideración de otros ejes de desigualdad que agravan la violencia de género en los marcos encontrados. Finalmente, se analiza si los documentos perpetúan o buscar cambiar el sistema de discriminación actual.

De manera adicional, se proponen algunas anotaciones respecto a las limitaciones encontradas y a posibles siguientes pasos para profundizar el análisis realizado.

5.1 Los marcos interpretativos encontrados, las interpretaciones del problema, las propuestas de solución y el equilibrio entre ambos

Como se ha mencionado previamente, se encontraron cuatro marcos interpretativos en los discursos de los actores políticos y de la sociedad civil con respecto a la violencia de género, los cuales están resumidos, junto con sus principales características en la Tabla 5.

Tabla 5
Resumen de los marcos interpretativos encontrados en el análisis crítico de políticas de violencia de género en Perú (2011-2020)

Dimensiones	Marcos Interpretativos			
	Marco 1: La violencia no tiene género	Marco 2: La violencia doméstica	Marco 3: La violencia contra las mujeres	Marco 4: La violencia de género
Diagnóstico	Inseguridad ciudadana y violencia en general.	Violencia en entorno familiar; desempleo; pocas normas.	Desigualdad de género; violencia en espacios públicos y privados	Discriminación estructural en contra de las mujeres; estructura del Estado patriarcal.
Eje de Género	No.	No, solo el sexo.	Si.	Si.
Pronóstico	Sanciones drásticas; pena de muerte; regular rol de la familia (formación en valores).	Endurecer penas; formación en valores (fortalecer familia); inversión privada.	Empoderamiento de mujeres; acciones de formación y sensibilización.	Transversalizar el enfoque de género, fortalecer servicios, acciones afirmativas.
Roles	El Estado, los operadores de justicia y la familia. La mujer se debe proteger para que ella proteja a la familia y los niños y niñas.	El Estado debe proteger a la familia. El sector privado debe aportar. La mujer se debe proteger por su rol de cuidadora.	El Estado, los hombres y mujeres tienen un rol activo (aunque solo luego de sucedida la agresión).	El Estado en todas sus áreas y niveles. Las mujeres tienen un rol activo.
Interseccionalidad	No.	Se considera la edad.	Se consideran otras discriminaciones (raza, clase social, etc.) especialmente en el diagnóstico.	Se consideran otras discriminaciones tanto en el diagnóstico como en las propuestas de solución.
Equilibrio	No.	Si.	No.	Si.

Elaboración propia.

El primer marco, sostenido especialmente en algunos discursos de Congresistas de la República pertenecientes a partidos políticos conservadores, se ha mantenido en los tres Debates Parlamentarios analizados, incluyendo el del año 2017, que es el más reciente. Para los actores que lo sostienen, la legislación con

respecto a la violencia contra las mujeres no debería desarrollarse, ya que: i) niegan u omiten las estadísticas respecto a la violencia contra las mujeres y consideran que la violencia es un problema que afecta a hombres y mujeres por igual; ii) afirman que la violencia contra las mujeres, en los casos en que exista, es secundaria a la violencia general e inseguridad ciudadana; y iii) consideran que al luchar contra la delincuencia y la inseguridad ciudadana, la violencia contra las mujeres se eliminará de manera obvia y natural.

Si bien como se verá más adelante, en la actualidad no es uno de los marcos dominantes, aún se encuentra presente en el debate y ha logrado afectar en el proceso de elaboración de políticas públicas que regulan la violencia contra las mujeres. En el Debate Parlamentario del 2011, en el que se discutía la necesidad de incluir el delito de feminicidio en el Código Penal, fue este discurso el que logró que se incluyera en la normativa solo el delito de feminicidio íntimo.

Con respecto al pronóstico, el hecho de que se base en la ejecución de acciones sancionadoras y punitivas considerando incluso la pena de muerte, refleja que la intención, más que de resolver el problema desde su concepción, es de “eliminar” a aquellos sujetos que ponen en riesgo al que ellos consideran el ente más importante de la sociedad: la familia.

En los mismos Debates Parlamentarios y adicionalmente en el Debate del 2017, junto con tres documentos normativos de los años 2018 (Ley N° 30364), 2019 (Plan de Acción para prevenir la violencia) y 2020 (Plan de acción conjunta CEM y EE.SS.), se encuentra el marco “La violencia doméstica”. Como su nombre lo indica, en este caso el problema si considera la violencia que ocurre contra las mujeres, pero solo en el ámbito privado o doméstico. Además, es considerado un problema en tanto la muerte o daño grave de la madre trae como consecuencia el aumento de niños huérfanos. Este marco considera que la causa del problema está, por un lado en las altas cifras de desempleo, y por otro lado en el aumento de familias conformas de manera disfuncional.

Por otro lado, resulta interesante que se considere fundamental la inversión privada como estrategia para resolver el problema, ya que esto refleja una gran desconfianza en la capacidad y recursos del Estado para tomar acciones al respecto. Podría considerarse la posibilidad de que en muchos casos los parlamentarios son

también dueños o accionistas de grandes empresas que prestan servicios al Estado, por lo que este marco podría estar reflejando un interés de lucro personal

Es importante resaltar que en ambos casos se busca regular y sancionar los casos más severos de violencia, pero no se consideran otro tipo de manifestaciones o desigualdades en otros ámbitos que no sean el familiar o de pareja.

Por el contrario, el tercer marco “La violencia contra las mujeres” empieza a considerar la violencia fuera del espacio doméstico. Además, establece la relación causal entre los factores socioculturales que profundizan la discriminación y los roles de género con la violencia contra las mujeres.

En los documentos normativos y discursos en los que se encuentra este marco, que son más recientes, es la primera vez en que se toma como referencia las definiciones y argumentos de diferentes organismos y tratados internacionales, reconocidos por su constante lucha a favor de los derechos de las mujeres. A partir de esto se puede inferir que este nuevo marco de referencias influye en considerar el problema en términos más estructurales y menos individuales.

El problema de este marco surge cuando las propuestas de solución que se plantean, empiezan a alejarse del diagnóstico realizado. El empoderamiento de las mujeres se sostiene con mucha fuerza, sin considerar que esta acción, si bien pone a las mujeres en un rol más activo, también les da el peso de la responsabilidad de poner fin al ciclo de violencia.

El último marco interpretativo encontrado es “La violencia de género”, en el que por primera vez y de manera extensa, se hace referencia al problema estructural de la discriminación contra las mujeres. En este caso, la causa principal del problema es la estructura patriarcal del Estado, sus normas, instituciones y procedimientos. Además, es la primera vez que se considera la necesidad de trabajar medidas de sensibilización con el colectivo de hombres.

A partir de lo expuesto, se considera que podría haber una estrecha relación entre lo mencionado en el párrafo anterior y la participación constante de las diferentes agrupaciones feministas peruanas en este último marco.

Con respecto al equilibrio entre diagnóstico y pronóstico en los cuatro marcos en mención, se observa de manera general que el diagnóstico no siempre existe, y

cuando existe, está muy poco desarrollado en comparación con el pronóstico. Además, en los marcos 1 y 3 se encuentran grandes inconsistencias ya que las soluciones que se plantean no se dirigen explícitamente a resolver el problema encontrado.

Al respecto, Bustelo y Lombardo (2007) mencionan que las inconsistencias entre el diagnóstico y pronóstico en ocasiones provocan lo que ellas llaman “mutación del marco de igualdad de género” (p. 78) lo cual implica que si bien inicialmente el problema se identificó como resultado de la desigualdad de género, posteriormente las acciones propuestas no reflejaban esta relación.

En el caso del marco “La violencia doméstica” se encuentra un mayor equilibrio ya que la “familia” se toma en cuenta a lo largo de todo el proceso, tanto como parte del problema, como la necesidad de fortalecerla y protegerla como solución.

El marco 4 es el que refleja un mayor equilibrio entre ambas dimensiones, lo cual podría deberse a que a lo largo del proceso de elaboración de ambos documentos, se ha tenido un diálogo constante y abierto con expertas en género y con representantes de las diversas organizaciones feministas peruanas.

5.2 Los marcos interpretativos dominantes, los marcos alternativos y sus fricciones

Como se ha visto en los puntos desarrollados previamente, la violencia contra las mujeres ha formado parte de los debates públicos en Perú en los últimos 10 años. Sin embargo, la forma en que se ha contemplado el problema ha sido sumamente diversa, y en algunos casos incluso opuesta.

En la actualidad son dos los marcos interpretativos predominantes que se pueden encontrar tanto en los discursos como en las políticas públicas de violencia de género: el Marco N° 2 “La violencia doméstica” y el Marco N°3 “La violencia contra las mujeres”.

El Marco N°2 circunscribe la violencia al ámbito doméstico y asume que esta sucede solo en el espacio familiar. Si bien se considera como parte de “lo privado”, se maneja como un problema público en tanto sus consecuencias pueden afectar a la sociedad: la violencia contra las mujeres puede generar delincuencia; las mujeres deben ser protegidas porque sin ellas se pierde la armonía y cuidados del hogar; se

debe luchar contra el homicidio de mujeres/madres para evitar que hayan niños huérfanos; y por último, se deben generar estrategias para luchar contra la violencia porque afecta a las familias, que son la base y estructura más importante de la sociedad peruana. De esta forma, el perfil de las mujeres se configura principalmente como víctimas pasivas, sin capacidad de acción, que necesitan de la protección del Estado, especialmente por la importancia de su rol reproductor para el desarrollo de este.

De forma opuesta y desde hace algunos años parte también del discurso dominante, el Marco N°3 considera que la violencia contra las mujeres no solo sucede en el espacio privado o familiar, sino que también puede suceder en los espacios públicos, cuando una mujer es acosada en la calle, o cuando recibe un trato discriminatorio por parte de un agente público al, por ejemplo, presentar una denuncia por violencia física. Además, se considera que las mujeres peruanas son diversas, y su condición de mujeres no está definida por su rol como madres. Plantea también que debe haber un trabajo de concientización de parte de los hombres, ya que se afirma que los agresores son en su mayoría hombres que no necesariamente tienen una condición psicológica o psiquiátrica que defina sus conductas. Por el contrario, considera que estas conductas violentas, que además están normalizadas, son consecuencia de la desigualdad de género imperante en el país. Por último, y a diferencia del marco anterior, las mujeres se describen como sujetos activos que pueden empoderarse y tomar acciones concretas en la lucha por sus derechos.

Debido a la forma en que se conceptualiza en cada uno de los casos el problema, y sus propuestas de solución, hay una fricción constante entre ambos marcos, que se desarrolla y explicita especialmente dentro de las fuerzas parlamentarias del Congreso, y entre las fuerzas conservadoras del Congreso y el Gobierno actual. La mayoría de acciones relacionadas al marco de “La violencia contra las mujeres” provienen o del Gobierno, o del partido político de izquierda con representatividad parlamentaria. Esto genera una gran resistencia por parte de los grupos parlamentarios de derecha, además opuestos al Gobierno, quienes defienden en sus discursos y propuestas el marco de “La violencia doméstica”.

El Marco N° 4 “La violencia de género” se presenta con una característica particular: si bien, normativamente, está posicionado como un discurso oficial y se

encuentra en dos de los documentos gubernamentales oficiales más recientes y relevantes del tema (el “Plan Nacional Contra la Violencia de Género” y la “Política de Igualdad de Género”), la realidad refleja que este marco es más bien un marco alternativo en el discurso público de la violencia de género. Es el marco que presenta probablemente el diagnóstico más extenso y detallado del problema, así como el mayor equilibrio entre el diagnóstico y las acciones que se desarrollan en el pronóstico. Sin embargo, en las normas y leyes que le siguen a los documentos en mención, no se ha visto reflejado como marco dominante. Por el contrario, es evidente que todos los documentos posteriores a estos, continúan reflejando los marcos interpretativos N° 2 y N° 3. Además, en lo referente a los discursos políticos de los debates parlamentarios, el marco N° 4 solo se encuentra en las congresistas –mujeres- del partido de izquierda Frente Amplio, el cual cuenta con representatividad legislativa, pero no con el apoyo de la mayoría parlamentaria. Esto último podría explicar por qué los discursos y propuestas del marco N°4 no se reflejan en las acciones políticas o legislativas posteriores.

Resulta relevante además considerar que el marco interpretativo “La violencia de género” está presente y es la base del discurso de las organizaciones feministas peruanas, las cuales no son usualmente consideradas al momento de construir propuestas de acciones, leyes o políticas relacionadas con la violencia contra las mujeres, salvo en los dos documentos normativos que componen este marco. Por el contrario, suele ser un movimiento deslegitimado, especialmente para las voces conservadoras del Parlamento.

Otro de los motivos por los que el marco N° 4 colinda entre lo normativo y lo marginalizado, es porque incluye en el abanico de género a la población LGTBIQ+, tanto en el diagnóstico como en las propuestas de solución, lo cual genera una gran resistencia entre las diferentes fuerzas políticas conservadoras.

5.3 Las interacciones de la violencia de género con otros sistemas de desigualdad y opresión

Como se ha ido presentando previamente en relación con los dos marcos dominantes, las interacciones de la violencia con otras desigualdades aún no son

consideradas en toda su complejidad, o son consideradas de manera sesgada y limitada.

En el marco “La violencia doméstica” se hace mención a dos dimensiones: i) se considera que el problema se ubica mayoritariamente en las zonas rurales, ya que es ahí donde se encuentran las personas con mayor dificultad para acceder a una educación en valores “de calidad”, además que es el lugar en el que las personas están más expuestas al consumo excesivo de drogas y alcohol; y ii) se toma en cuenta la edad de la víctima, siendo las personas más jóvenes las más vulnerables. Sin embargo, estas dos dimensiones no son consideradas de manera equilibrada en el diagnóstico y el pronóstico. La primera solo se considera en el diagnóstico, pero ninguna de las acciones propuestas la toma en cuenta. La segunda en cambio, se toma en cuenta solo en el pronóstico al diferenciar acciones dirigidas de manera específica para niños, niñas y adolescentes, pero nuevamente en el contexto en que son quienes deben recibir una educación tradicional en valores, de manera que no “sean llevados” a cometer actos violentos.

En el siguiente marco dominante “La violencia contra las mujeres” es más evidente y se desarrolla aún más la importancia de considerar las demás opresiones, además del género, de las que pueden ser víctimas las mujeres. Al conceptualizar el problema público y los sujetos involucrados, hace referencia explícita a la diversidad de condiciones y características de las mujeres peruanas. Hay un discurso importante que considera que no tomar en cuenta estas dimensiones es discriminatorio y agrava la problemática. Sin embargo, este discurso se difumina en el planteamiento de soluciones, ya que salvo de manera general y como enfoques generales, no se desarrollan acciones específicas que consideren otros ejes de desigualdad, además del género.

En el marco “La violencia de género”, que se presenta como un marco alternativo, se desarrolla en toda su complejidad la relación entre el género y otras desigualdades, tanto en el diagnóstico como en el pronóstico con acciones específicas que consideran la diversidad de las mujeres. Se podría incluso considerar, partiendo de los discursos analizados, que este es uno de los motivos por los que hay tanta resistencia a que sea este marco uno de los que domine el debate.

Finalmente, el primer marco “La violencia sin género” no considera ninguna relación entre el género y otros sistemas de opresión.

El enfoque interseccional parece ser una de las grandes resistencias que existen actualmente en el debate público, incluso si está ganando terreno a nivel normativo. Queda claro que ya se ha dado un primer paso importante al incluirlo en dos de los documentos más importantes con respecto a la violencia de género, pero se mantiene urgente la necesidad de llevarlo a la práctica e implementación de las políticas públicas.

5.4 Los documentos sociopolíticos analizados, ¿perpetúan las desigualdades o buscan resolver el problema de la violencia de género?

Si bien la presente investigación plantea diferentes preguntas, la que se intenta responder en este acápite es probablemente la más importante de todas: los doce documentos que se han analizado, ¿buscan resolver el problema de la violencia de género? O por el contrario, ¿lo profundizan y perpetúan las estructuras que lo mantienen?

Considerando que en la actualidad son dos marcos los dominantes, además de ser opuestos y de estar constantemente en fricción, la respuesta a la pregunta planteada también plantea cierta complejidad.

El marco “La violencia doméstica” parece no tener problemas en perpetuar la estructura que profundiza el problema de la violencia de género, ya que desde un inicio, no la reconoce, y al no reconocerla, no propone acciones que impacten en su resolución. Este marco, aún al día de hoy presente en documentos normativos y discursos políticos vigentes, conceptualiza el problema de la violencia contra las mujeres como un problema individual, y no considera su dimensión estructural.

Además, el grupo de mujeres que considera dignas de atención y protección, es reducido ya que se trata solo de las mujeres del ámbito mayoritariamente urbano que son madres o que se encuentran en edad fértil. No considera las interacciones de la violencia con otras desigualdades, tales como la edad, la orientación sexual, la raza o clase social. Tampoco considera el eje de género y todas sus implicancias sociales,

ni la posibilidad de que este tipo de violencia suceda fuera del espacio privado y familiar.

Por otro lado, tenemos al marco “La violencia contra las mujeres”, el cual viene tomando cada vez más fuerza en el debate público, y refleja un intento de empezar a considerar nociones más estructurales, tales como la desigualdad de género y la falta de oportunidades para las mujeres.

Una de las características más importantes de este marco, y por el que prevalece su intento de resolver el problema, es que considera a las mujeres peruanas en toda su diversidad, tomándola en cuenta al momento de diagnosticar el problema, y plantear soluciones (aún si no en todos los casos sus propuestas de acción definen con claridad cómo es que se lleva a la práctica dicho enfoque *interseccional*, no deja de mencionarlo y definir su importancia en el contexto peruano). Resulta importante también considerar que este marco ya no circunscribe la violencia como resultado de una problemática de pareja, ni en la que los agresores necesariamente tienen alguna patología, sino que empieza a reconocerlo como un problema estructural.

Dos puntos importantes del presente marco que lo acercan a la posibilidad de *buscar* resolver el problema, son: i) la inclusión de acciones dirigidas a generar mayor sensibilización en los hombres con respecto a la violencia contra las mujeres; y ii) dentro de sus propuestas de acciones para resolver el problema, se empieza a evidenciar de manera cada vez más concreta la necesidad de transversalizar el enfoque de género en todos los niveles políticos e institucionales. Además, es el primer marco en el que no solo se proponen acciones de tratamiento a las víctimas, sino que también se consideran acciones preventivas de empoderamiento y generación de conciencia sobre la importancia de luchar contra la violencia.

Sin embargo, aún tiene características que frenan dicho avance, tales como continuar considerando a las mujeres junto con otras poblaciones vulnerables como niños, niñas, personas en situación de discapacidad y adultos mayores, o prestar gran atención a la necesidad de empoderar a las mujeres para que sean ellas las responsables de denunciar a sus agresores. Otra de las dificultades que se encuentran, es que el trabajo que se realiza con los hombres los identifica como “soporte”, pero no se mencionan estrategias de trabajo específico con respecto a las

estructuras personales que son las que permiten que se “normalice” la situación oprimida y discriminada de las mujeres.

Solo considerando los dos marcos interpretativos predominantes, se podría decir que los documentos políticos analizados, se encuentran en una lucha constante entre perpetuar el problema de la violencia de género y empezar a considerar su característica estructural.

Cabe recordar que el marco “La violencia de género”, aunque es oficial, aún se encuentra en los discursos alternativos y marginales. Conforme sea adoptado por nuevos actores políticos y empiece a tomar fuerza y relevancia, representa un camino mucho mejor definido a la resolución del problema de la violencia de género, al reconocer que es un problema estructural e impregnado en todos los niveles e instituciones de la sociedad peruana.

Es importante reconocer que el Movimiento Feminista en Perú casi no ha tenido acceso, o ha tenido un acceso muy limitado y no formal a generar acciones que se consideren a nivel político.

5.5 Limitaciones y anotaciones para profundizar el análisis

Luego del análisis realizado, además de las conclusiones presentadas previamente, se puede concluir también que la violencia de género es un tema relevante en la política peruana, aunque aún no haya un discurso cohesionado al respecto.

Sin embargo, hay un factor que hace esta aparente relevancia muy problemática: la mayoría de veces en que el problema ha formado parte del debate político, ha estado relacionada con la aparición de casos públicos, emblemáticos y que han generado constantes reclamos por parte de la ciudadanía, en su mayoría femenina. Esto, por un lado ha sido positivo porque ha puesto en discusión el problema, pero también ha tenido una connotación negativa al extenderse como un discurso vacío o banal, que en algunos casos se ha utilizado con fines políticos.

Esta es una característica que ha sido importante considerar al momento de analizar los marcos interpretativos de las políticas de violencia de género, ya que

permite no perder de vista el componente político evidentemente existente en los diferentes discursos.

Otra de las dificultades que se ha encontrado es que además de la resistencia de los actores políticos conservadores a hablar de violencia de género, existe de por sí una gran resistencia incluso al término *género*, la cual se ha ido agravando especialmente en los últimos años debido a la aparición de la llamada “ideología de género”. La forma en que se ha interpretado esta *ideología* ha generado un rechazo generalizado, y en la mayoría de casos sin argumentos, hacia cualquier iniciativa relacionada con el género.

“Decir que efectivamente la palabra género como se está diciendo acá, estamos en desacuerdo, ¿por qué estamos en desacuerdo? Y que lo voy a decir muy rápidamente, y a qué me refiero. Hoy día género es algo ilusionado, y se diferencia de sexo, es todo una ideología, una revolución cultural y social, para expresar la realidad, ¿cuál es la realidad? De que los roles de mujer y hombre son construcciones sociales sujetas a cambio (...) No, el término género no, porque significa una revolución cultural, que acá en el Perú, no la queremos. Así de simple”. (Debate Parlamentario, 2017, p. 9)

Con respecto a la metodología utilizada es importante considerar que el *Critical Frame Analysis* tiene un desarrollo reciente, centrado especialmente en el contexto europeo, por lo que ha sido complicado encontrar referentes que apliquen dicha metodología al contexto peruano o incluso latinoamericano. Es por eso que se considera esta investigación un aporte inicial pero con potencial, que permita pensar en las posibilidades de adaptación de la metodología en mención a otros contextos más diversos.

En relación al marco teórico, no es difícil reconocer que podría ser mucho más amplio y que las autoras y autores que trabajan los diferentes temas desarrollados son tantos y muy diversos, pero para los fines de esta investigación se decidió considerar a las y los aquí presentados, sin dejar de tomar en cuenta que existen desarrollos teóricos con diferentes puntos de vista, que podrían aportar otros valores al trabajo realizado.

El estudio de los marcos interpretativos no solo permite hacer el ejercicio de analizar las políticas públicas, sino también de identificar problemáticas que podrían

estar afectando tanto en su diseño como en su ejecución y que al ser identificadas, pueden implicar una mejora de las mismas. Es por esto que una de las decisiones más difíciles al momento de realizar la presente investigación, ha sido definir los documentos que se iban a analizar. Siendo tan amplio el universo de documentos, tomar la decisión de solo analizar doce de estos, ha implicado un enorme esfuerzo para acotar los objetivos y aceptar las limitaciones que tiene la realización de un trabajo académico de este tipo, sin perder el foco en la importancia del potencial de los resultados para mejorar el diseño de las políticas públicas.

Sin embargo, esta realidad ha servido también como impulso para tomar la decisión de continuar y ampliar el estudio a nivel doctoral. El escenario de la formulación de políticas públicas en Perú es tan diverso y complejo que es un privilegio y una oportunidad poder estudiarlo. Para un siguiente análisis se considera importante ampliar la muestra documental, especialmente en la inclusión de documentos de la sociedad civil y de la Academia, así como la posible realización de entrevistas a actoras y actores sociopolíticos que permitan profundizar en el análisis. Además, resultaría interesante a la vez que relevante como parte de este proceso de adaptar aún más la investigación al contexto peruano, considerar el desarrollo académico de las teóricas del feminismo comunitario, indígena y decolonial.

Referencias

- Acosta, M. (19 de julio de 2016). Lady Guillén y una lucha que no encontró justicia. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/lima/lady-guillen-lucha-encontro-justicia-cronica-237875-noticia/>
- Aguilar, L. (1992). *La hechura de las políticas*. Miguel Angel Porrua. <http://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/Políticas-Publicas/QL-vT7L41Vk.pdf.pdf>
- Alberdi, I., y Matas, N. (2002). *La violencia doméstica. Informe sobre los malos tratos a mujeres en España*. Fundación La Caixa. https://fundacionlacaixa.org/documents/10280/240906/es10_esp.pdf/48d3dc8c-f44e-45d2-946f-256cec7ee7bc
- Alonso, A., y Lombardo, E. (2014). Métodos en ciencia política en M. Lois y A. Alonso (Coords.), *Ciencia política con perspectiva de género* (9-37). Akal
- Aragón, N. (15 de agosto de 2016). #NiUnaMenos: Dicen que las mujeres no saben luchar. *La Mula*. <https://redaccion.lamula.pe/2016/08/15/niunamenos-dicen-que-las-mujeres-no-saben-luchar/nayoaragon/>
- Arrastrada por la calle a plena luz del día: el caso de violencia machista que conmociona a Perú* (10 de octubre de 2017). BBC Mundo. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-41576249>
- Bacchi, C. (1999). *Women, policy and politics: The construction of policy problems*. SAGE.
- Bacchi, C. (2009). *Analysing policy: What's the problem represented to be?* Pearson Education.
- De Barbieri, T. (1992). Sobre la categoría de género. Una introducción teórica-metodológica. *Debates en Sociología* (18), 145-169. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/debatesensociologia/article/view/6680/6784>
- De Beauvoir, S. (2005). *El segundo sexo*. Cátedra.

- Becker, G. (1995). Human Capital and Poverty Alleviation. *HRO Working Papers* (52). The World Bank.
<http://documents1.worldbank.org/curated/en/121791468764735830/pdf/multi0page.pdf>
- Beneria, L. (1987). ¿Patriarcado o Sistema Económico? Una discusión sobre dualismos metodológicos. En C. Amorós, L. Beneria, C. Delphy, H. Rose, y V. Stolcke, *Mujeres: Ciencia y Práctica Política* (pp. 39-54). Debate.
- Benford, R., y Snow, D. (1994). Marcos de acción colectiva y campos de identidad en la construcción social de los movimientos. En E. Larraña, y J. Gusfield (Coords.). *Los nuevos movimientos sociales, de la ideología a la identidad*. (pp. 221-252). Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Benford, R., y Snow, D. (2000). Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment. *Annual Review of Sociology* (26), 611-639.
https://www.researchgate.net/publication/225089313_Framing_Processes_and_Social_Movements_An_Overview_and_Assessment
- Boletín V-2017 [Ministerio de Justicia y Derechos Humanos]. Feminicidios en el Perú. Agosto de 2017. <https://repositoriopncvfs.pe/wp-content/uploads/2018/02/BOLETIN-N05-Feminicidio-2017-INDAGA.pdf>
- Bunch, C. (1995). Los derechos de la Mujer como Derechos Humanos: Hacia una revisión de los Derechos Humanos. En C. Bunch, y R. Carrillo (Eds.), *Violencia de Género. Un problema de desarrollo y derechos humanos* (pp. 4-22). Center for Women's Global Leadership.
<https://cwgl.rutgers.edu/docman/violence-against-women-publications/374-gender-sp/file>
- Bustelo, M. y Lombardo E. (2006). Los “marcos interpretativos” de las políticas de igualdad en Europa: conciliación, violencia y desigualdad de género en la política. *Revista Española de Ciencia Política* (14), 117-140.
<https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37423/20940>
- Bustelo, M. y Lombardo E. (Eds.). (2007). *Políticas de Igualdad en España y Europa: Afinando la mirada*. Cátedra.

- Bustelo, M. (2009). Intersectionality faces the strong gender norm. *International Feminist Journal of Politics*, Vol. 11 (4), 530-546.
<http://dx.doi.org/10.1080/14616740903237491>
- Comisión Europea (1998). *100 palabras para la Igualdad. Glosario de términos relativos a la igualdad entre mujeres y hombres*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/7342d801-86cc-4f59-a71a-2ff7c0e04123>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2012). *Informe especial sobre la situación de los Derechos Humanos en la cárcel de Challapalca, Departamento de Tacna, República de Perú*.
<https://www.cidh.oas.org/countryrep/Challapalca.sp/informe.htm>
- Congreso de la República (2011). Primera Legislatura Ordinaria de 2011 (III). *Diario de los Debates*. 1 de diciembre de 2011.
[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE905257A3D006EE6B6/\\$FILE/PLO-2011-20.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE905257A3D006EE6B6/$FILE/PLO-2011-20.pdf)
- Congreso de la República (2015). Primera Legislatura Ordinaria de 2015 (9° Sesión). *Diario de los Debates*. 3 de setiembre de 2015.
[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE905257EB6001513F4/\\$FILE/PLO-2015-9.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE905257EB6001513F4/$FILE/PLO-2015-9.pdf)
- Congreso de la República (2017). Segunda Legislatura Ordinaria de 2017 (2° Sesión). *Diario de los Debates*. 8 de marzo de 2017.
[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE9052580DD006548E9/\\$FILE/SLO-2016-2.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE9052580DD006548E9/$FILE/SLO-2016-2.pdf)
- Crenshaw, K. (1989). Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory, and Antiracist Politics. *University of Chicago Legal Forum*, Vol. 1989 (8), 139-167.
<http://chicagounbound.uchicago.edu/uclf/vol1989/iss1/8>
- Crenshaw, K. (1991). Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color. *Stanford Law Review*, Vol. 43 (6), 1241-1299. <https://www.jstor.org/stable/1229039>

Cubillos, J. (2019). Los marcos interpretativos en la política chilena de salud sexual y reproductiva. *Papers* (104) 4, 635-660.

<http://dx.doi.org/10.5565/rev/papers.2539>

Decreto Legislativo N° 866 [Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano]. Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano. 29 de octubre de 1996.

<http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/1998/mujer/LOPR.HTM>

Decreto Legislativo N° 1098 [Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables]. Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. 20 de enero de 2012.

<https://www.mimp.gob.pe/homemimp/transparencia/ley-organizacion-funciones-mimp.php>

Decreto Supremo N° 004-2012-MIMP [Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables]. Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017. 17 de agosto de 2012. https://www.mimp.gob.pe/files/planes/planig_2012_2017.pdf

Decreto Supremo N° 008-2016-MIMP [Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables]. Plan Nacional Contra la Violencia de Género 2016-2021. 26 de julio de 2016. <https://www.gob.pe/institucion/midis/normas-legales/9683-008-2016-mimp>

Decreto Supremo N° 008-2018-MIMP [Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables]. Plan de Acción Conjunto para prevenir la violencia contra las mujeres, así como brindar protección y atención a las víctimas de violencia, con énfasis en los casos de alto riesgo para el año 2019. 26 de agosto de 2018. <https://www.mimp.gob.pe/files/Plan-de-accion-conjunto-2019.pdf>

Decreto Supremo N° 008-2019-MIMP [Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables]. Política Nacional de Igualdad de Género. 4 de abril de 2019. <https://elperuano.pe/normaselperuano/2019/04/04/1757065-1/1757065-1.htm>

Decreto Supremo N° 008-2020-SA [Ministerio de Salud]. Protocolo de Actuación Conjunta entre los Centros Emergencia Mujer – CEM y los Establecimientos de Salud – EE.SS. para la Atención de las personas Víctimas de Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar, en el marco de la Ley N° 30364 y personas afectadas por Violencia Sexual. 16 de enero de 2020.
<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/protocolo-de-actuacion-conjunta-entre-los-centros-emergencia-decreto-supremo-n-008-2019-sa-1761570-1/>

Dombos, T., Kriszan, A., Verloo, M., y Zentai, V. (2012). *Critical Frame Analysis: A Comparative Methodology for the “Quality in Gender+ Equality Policies” (QUING) project*. Center for Policy Studies.
https://www.researchgate.net/publication/327891542_Critical_Frame_Analysis_A_Comparative_Methodology_for_the_'Quality_in_Gender_Equality_Policies'_QUING_project

Domingo, P. (2004). Violencia contra las mujeres, violencia de género. En C. Ruiz-Jarabo, y P. Blanco (Coords.), *La violencia contra las mujeres: prevención y detección. Cómo promover desde los servicios sanitarios relaciones autónomas, solidarias y gozosas*. (pp. 17-38). Diaz de Santos.

Dunn, W. (1981). *Public Policy Analysis: An introduction*. Prentice-Hall.

Fowks, J., (29 de diciembre de 2019). Cuatro feminicidios en unas horas sellan el año más sangriento de la década en Perú. *El País*.
https://elpais.com/sociedad/2019/12/28/actualidad/1577558580_247136.html

Friedan, Betty. (2016). *La mística de la feminidad*. Cátedra.

Goffman, E. (2006). *Frame Analysis. Los marcos de la experiencia*. Centro de Investigaciones Sociológicas.

Guerra, M. (2007). ¿Es inevitable el etnocentrismo? Aportaciones feministas a un debate en Curso. *Thémata. Revista de Filosofía* (39), 59-64.
<http://institucional.us.es/revistas/themata/39/art5.pdf>

Harguindéguy, J. (2015). *Análisis de políticas públicas*. Tecnos.
https://www.researchgate.net/publication/282342246_Analisis_de_Politicass_publicas_segunda_edicion

Hartmann, H. (1981). The Unhappy Marriage of Marxism and Feminism: Towards a More Progressive Union. En L. Sargent (Comp.), *Women and Revolution* (pp. 1-41). South End Press.

<https://cominsitu.files.wordpress.com/2018/10/women-and-revolution -a-discussion-of-the-unhappy-marriage-of-marxism-and-feminism-black-rose-books-1981.pdf>

hooks, b. (1984). *Feminist Theory: From margin to center*. South End Press.

<https://diyworkshop.noblogs.org/files/2015/10/Bell Hooks Feminist Theory from Margin to CenterBookZZ.org .pdf>

hooks, b. (1990). *Ain't I a woman. Black women and feminism*. Pluto Press.

https://uniteyouthdublin.files.wordpress.com/2015/01/bell_hooks_aint_i_a_woman_black_women_and_femibookfi-org.pdf

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2019a). *Perú, brechas de género 2019. Avances hacia la igualdad de mujeres y hombres*.

https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1716/Libro.pdf

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2019b). Violencia contra las Mujeres, Niñas y Niños. En *Perú, Encuesta Demográfica y de Salud Familiar – ENDES 2019*. (pp. 283-306)

https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Endes2019/

Lagarde, M. (1996). *Género y Feminismo. Desarrollo humano y democracia*. Horas y horas.

<https://desarmandolacultura.files.wordpress.com/2018/04/lagarde-marcela-genero-y-feminismo.pdf>

Lagarde, M. (2010). Peritaje de la Dra. Marcela Lagarde y de los Ríos. En Red de Investigadoras por la Vida y la Libertad de las Mujeres (Eds.), *Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y Peritaje del Caso Campo Algodonero vs. Mexico* (pp. 11-100).

[http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/246536/709891/file/red_campo_algodonero\[1\].pdf](http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/246536/709891/file/red_campo_algodonero[1].pdf)

De Lauretis, T. (2000). *Diferencias*. Horas y horas. <https://kolectivoporoto.cl/wp-content/uploads/2015/11/De-Lauretis-Teresa-Diferencias-Etapas-De-Un-Camino-A-Traves-Del-Feminismo.pdf>

Ley N° 26260 de 1993. Ley de Protección frente a la Violencia Familiar. 24 de diciembre de 1993.

https://oig.cepal.org/sites/default/files/1993_per_ley26260.pdf

Ley N° 27942 de 2003. Ley de prevención y sanción del hostigamiento sexual. 26 de febrero de 2003.

<https://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dgcvlg/legisnacional/ley27942.pdf>

Ley N° 28950 de 2007. Ley contra la Trata de personas y tráfico ilícito de migrantes. 16 de enero de 2007.

https://www.mimp.gob.pe/webs/mimp/herramientas-recursos-violencia/contenedor-dgcvlg-recursos/contenidos/Legisnacion/2007_Ley_contra_la_trata_de_personas.pdf

Ley N° 28983 de 2007. Ley de Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres. 12 de marzo de 2007.

https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publica/capacita/programacion_formulacion_presupuestal2012/Anexos/ley28983.pdf

Ley N° 29430 de 2009. Ley que modifica la Ley N° 27942. 27 de octubre de 2009.

https://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dgignnd/normatividad/29430_Ley_modificando_Ley_de_Hostiga.pdf

Ley N° 29819 de 2011. Ley que modifica el artículo 107 del Código Penal, incorporando el delito de feminicidio. 27 de diciembre de 2011.

<https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/0f7e738042d7cb5e8dd9df7c7547a143/11.+Ley+N%C2%BA+29819%2C+sobre+el+delito+de+feminicidio.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=0f7e738042d7cb5e8dd9df7c7547a143>

Ley N° 30068 de 2013. Ley que incorpora el artículo 108-A al Código Penal y modifica los artículos 107, 46-B y 46-C del Código Penal y el artículo 46 del código de Ejecución Penal, con la finalidad de prevenir, sancionar y erradicar el feminicidio. 18 de julio de 2013.

<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-que-incorpora-el-articulo-108-a-al-codigo-penal-y-modifi-ley-n-30068-963880-1/>

Ley N° 30314 de 2015. Ley para Prevenir y Sancionar el Acoso Sexual en Espacios Públicos. 5 de marzo de 2015.

https://www.mininter.gob.pe/sites/default/files/6-Ley-30314_0.pdf

Ley N° 30364 de 2015. Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar. 23 de noviembre de 2015.

<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-para-prevenir-sancionar-y-erradicar-la-violencia-contraley-n-30364-1314999-1/>

Ley N° 30251 de 2016. Ley que perfecciona la tipificación del delito de trata de personas. 8 de febrero de 2016.

<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-el-reglamento-de-la-ley-n28950-decreto-supremo-n-001-2016-in-1343376-5/>

Lombardo, E., y Meier, P. (2014). *The symbolic representation of gender: a discursive approach*. Ashgate.

Lombardo, E., Meier, P. y Verloo, M. (Eds.). (2009). *The discursive politics of Gender Equality: Stretching, bending and policy-making*. Routledge.

Lombardo, E. y Verloo, M. (2010). La interseccionalidad del género con otras desigualdades en la política de la Unión Europea. *Revista Española De Ciencia Política*, (23), 11-30.

<https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37496>

Lopez, S., Peterson, E. y Platero, R. (2013). Políticas Públicas. En M. Lois y A. Alonso (Coords.), *Ciencia política con perspectiva de género*. (161-186). Akal.

Lorde, A. (2007). Age, Race, Class, and Sex: Women Redefining Difference. En A. Lorde, *Sister Outsider. Essays and Speeches*. (114-123). Crossing Press.

Lorente, M. y Lorente, J. (1999). *Agresión a la mujer, maltrato, violación y acoso*. Comares.

Losada, R. (2014). La formación de la agenda como punto de partida de las políticas públicas. En G. Pastor (Ed.). *Teoría y Práctica de las Políticas Públicas*. (47-66). Tirant Lo Blanch.

- Lugones, M. (2014). Colonialidad y Género: Hacia un feminismo descolonial. En W. Mignolo (Comp.). *Género y descolonialidad*. (13-42). Ediciones del signo.
http://www.lrmcidii.org/wp-content/uploads/2015/05/Genero_y_Descolonialidad.pdf
- Mascia-Lees, F., y Johnson, N. (2000). *Gender and Anthropology*. Waveland Press.
https://www.researchgate.net/publication/229843302_Gender_and_Anthropology
- Mejía, L. (2012). La Comisión Interamericana de Mujeres y la Convención de Belém do Pará: Impacto en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. *Revista IIDH*, 56, 190-213. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r30352.pdf>
- Mény, I., y Thoenig, J. (1992). *Las políticas públicas*. Ariel.
- Mies, M. (1998). *Patriarchy and accumulation on a world scale: Women in the international division of labour*. Zed Books.
<https://we.riseup.net/assets/275797/Patriarchy+Accumulation+on+a+World+Scale.pdf>
- De Miguel, A. (2005). La construcción de un marco feminista de interpretación: la violencia de género. *Cuadernos de Trabajo Social*, Vol. 18, 231-249.
<https://dx.doi.org/10.5209/CUTS>
- De Miguel, A. (2008). La violencia contra las mujeres. Tres momentos en la construcción del marco feminista de interpretación. *ISEGORÍA. Revista de Filosofía Moral y Política* (38), 129-137.
<https://core.ac.uk/download/pdf/205484956.pdf>
- Millett, K. (1995). *Política sexual*. Cátedra. <https://revistaemancipa.org/wp-content/uploads/2017/09/Kate-Millett-Politica-sexual.pdf>
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2016). *Guía de Atención Integral de los CEM*. <https://www.repositoriopncvfs.pe/wp-content/uploads/2016/10/MIMP-Guia-de-Atencion-CEM-web.pdf>

- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2018). *Rol de los Gobiernos Regionales y Locales para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar*. <https://repositoriopncvfs.pe/wp-content/uploads/2020/06/Gobiernos-Regionales-y-locales-final.pdf>
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2019). *Informe Estadístico: Violencia en Cifras* (Informe N° 12-2019). <https://www.mimp.gob.pe/contigo/contenidos/pncontigo-articulos.php?codigo=80>
- Muller, P., y Surel, I. (1998). *L'analyse des politiques publiques*. Montcherestien.
- Murió Eyvi Ágreda, la joven peruana a la que un acosador le prendió fuego en un bus (1 de junio de 2018). CNN Latinoamérica. <https://cnnespanol.cnn.com/2018/06/01/murio-eyvi-agreda-acosador-fuego-bus-peru-feminicidios/>
- Olavarría, G. (2007). Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas. *Documentos de Trabajo* (11). Departamento de Gobierno y Gestión Pública del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2795066>
- Ordenanza Regional N° 410 [Gobierno Regional de Amazonas]. Plan Regional para Combatir la Violencia hacia la Mujer e Integrantes del Grupo Familiar en la Región Amazonas 2017-2022. 15 de marzo de 2017. https://issuu.com/calandriaperu/docs/plan_contra_la_violencia_amazonas_2017-2022
- Organización de las Naciones Unidas: Asamblea General. (1993). *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer: Resolución de la Asamblea General 48/104 del 20 de diciembre de 1993*. <https://www.refworld.org/es/docid/50ac921e2.html>
- Organización de las Naciones Unidas: ONU Mujeres (1995). *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2015/9853.pdf>

Organización de las Naciones Unidas. (1995). *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial Sobre la Mujer. Beijing.*

<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2006/4654.pdf>

Organización de las Naciones Unidas. (2000). *Nuevas medidas e iniciativas para la aplicación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing.*

<https://undocs.org/es/A/RES/S-23/3>

Organización de las Naciones Unidas. (2013). *Declaración y Programa de Acción de Viena. 20 años trabajando por tus derechos.* Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

https://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf

Organización de las Naciones Unidas. (2010). *Proyecto de Recomendación general N° 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.*

<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8338.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2012/8338#:~:text=Los%20Estados%20partes%20tienen%20la%20obligaci%C3%B3n%20de%20respetar%2C%20proteger%20y,o%20sustantiva%20con%20el%20hombre>

Organización de los Estados Americanos. (1994). *Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Convención Belém do Pará”.*

<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0029.pdf?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0029>

Osborne, R. (2009). *Apuntes sobre violencia de género.* Edicions Bellaterra.

https://www.mpd.gov.ar/users/uploads/1366222365Osborne_Apuntes%20sobre%20violencia%20de%20genero_cap%20I.pdf

Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de Políticas Públicas.* FLACSO.

Pastor, G. (Ed.). (2014). *Teoría y Práctica de las Políticas Públicas.* Tirant Lo Blanch.

- Pighi, P. (26 de abril de 2017). Arlette Contreras, la peruana víctima de violencia doméstica cuya batalla judicial la volvió un emblema en su país. *BBC Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-39712349>
- Platero, R. (2012). *Intersecciones: Cuerpos y sexualidades en la encrucijada*. Edicions Bellaterra.
- Posada, L. (2008). Otro género de violencia. Reflexiones desde la teoría feminista como teoría crítica. *Asparkia*, (19), 57-71. <https://www.e-revistas.uji.es/index.php/asparkia/article/view/469>
- Propuesta de organizaciones feministas sobre reforma del Sistema de Justicia [Feministas por la Democracia]. 20 de julio de 2018. https://www.demus.org.pe/wp-content/uploads/2018/09/Carta-Com_ReformaJusticia_FxD.pdf
- Rein, M., y Schön, D. (1993). Reframing policy discourse. En F. Fischer, y J. Forester (Eds.). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. (145-167). Duke University Press. http://www.untagsmd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_2/POLICY%20ANALYSIS%20The%20Argumentative%20turn%20in%20policy%20analysis%20and%20planning.pdf
- Rubin, G. (1975). The Traffic in Women: Notes on the "Political Economy" of Sex. En R. Reiter (Ed.), *Toward an Anthropology of Women* (pp. 157-210). Monthly Review Press. <https://philpapers.org/archive/RUBTTI.pdf>
- Sagot, M. (2000). *La ruta crítica de las mujeres afectadas por la violencia intrafamiliar en América Latina: Estudios de caso en diez países*. Organización Panamericana de la Salud. https://www.researchgate.net/publication/255961541_Ruta_Critica_de_las_Mujeres_Afectadas_por_la_Violencia_Intrafamiliar_en_America_Latina_Estudios_de_caso_de_10_paises
- Sagot, M. (2008). Estrategias para enfrentar la violencia contra las mujeres: Reflexiones feministas desde América Latina. *Athenea Digital*, (N° 14), 215-228. <https://doi.org/10.5565/rev/athenead/v0n14.571>
- Schön, D. y Rein M. (1994). *Frame Reflection*. Basic Books.

- Scott, J. (1986). Gender, a useful category of historical analysis. *The American Historical Review*, Vol. 91, N° 5, 1053-1075.
<http://www.tonahangen.com/wsc/hi411/wp-content/uploads/2011/11/Scott.GenderUseful.pdf>
- Segato, R. (2016). *La Guerra Contra las Mujeres*. Traficantes de Sueños.
- Snow, D. y Benford, R. (1992). Master Frames and Cycles of Protest. En D. Morris, y C. McClurg (Eds.). *Frontiers in Social Movement Theory*. (133-156). Yale University Press.
- Tamayo, G. (2000). *Cuestión de vida: Balance regional y desafíos sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia*. CLADEM – OXFAM.
<https://cladem.org/wp-content/uploads/2018/11/cuestion-de-vida.pdf>
- Tamayo, G. (2001). *Bajo la piel. Derechos sexuales, derechos reproductivos*. Centro de la Mujer Peruana “Flora Tristán”.
https://info.nodo50.org/IMG/pdf/giulia_tamayo.pdf
- The Thomson Reuters Foundation. 2017. *The world’s most dangerous megacities for women*. <https://poll2017.trust.org/>
- Vargas, V. (2007). *Espacio público, seguridad ciudadana y violencia de género: Reflexiones a partir de un proceso de debate (2006-2007)*. Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer – UNIFEM.
<http://bdigital.unal.edu.co/48875/1/programaregional.pdf>
- Verloo, M. (2005). Mainstreaming Gender Equality in Europe. A Critical Frame Analysis Approach. *The Greek Review of Social Research*. (117), B'. 11-34.
<https://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/ekke/article/viewFile/9555/9742>
- Verloo, M. (2007). *Multiple meanings of gender equality. A Critical Frame Analysis of gender policies in Europe*. Central European University Press.

Zald, M. (1999). Cultura, ideología y creación de marcos estratégicos. En D. McAdam, J. McCarthy, y M. Zald (Eds.). *Movimientos sociales: Perspectivas Comparadas. Oportunidades políticas, estructuras de movilización y Marcos Interpretativos Culturales*. (368-388). ISTMO.

https://kupdf.net/download/cultura-ideologia-y-creacion-de-marcos-estrategicos_5b59f01fe2b6f5fe2aa8e663_pdf

Anexos

Anexo N° 1: Línea de tiempo “Violencia de Género en Perú”

1995	<ul style="list-style-type: none"> Perú suscribe los acuerdos de la Declaración de la Plataforma de Acción de Beijing.
1996	<ul style="list-style-type: none"> Se crea el Ministerio de la Mujer (ex PROMUDEH). Se elabora el primer “Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer”.
1997	<ul style="list-style-type: none"> Por primera vez se recoge información oficial sobre la magnitud y características de la violencia contra las mujeres (ENDES). Se aprueba de la Ley N° 26260 “Ley de Protección contra la Violencia Familiar”.
2000	<ul style="list-style-type: none"> Se aprueba la Ley N° 27306, que modifica la ley de protección frente a la violencia familiar, incorporando la violencia sexual como una forma de violencia familiar. Se aprueba el Primer “Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Varones 2000-2005”.
2002	<ul style="list-style-type: none"> Se publica el “Plan Nacional contra la violencia hacia la mujer (2002-2007)”.
2003	<ul style="list-style-type: none"> El MIMP publica el informe “Estado de las investigaciones en violencia familiar y sexual en el Perú hasta el año 2000”. Se aprueba la Ley N° 27942 “Ley de prevención y sanción del hostigamiento sexual”.
2004	<ul style="list-style-type: none"> Se aprueba la Ley N° 28251, que modifica e incorpora artículos referidos a la violación sexual, explotación sexual comercial y pornografía infantil en el Código Penal Peruano.
2005	<ul style="list-style-type: none"> Se aprueba el “Plan nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones 2006-2010”.
2006	<ul style="list-style-type: none"> El MIMP publica el informe “Estado de las investigaciones en violencia familiar y sexual (periodo 2001-2005)”.
2007	<ul style="list-style-type: none"> Se aprueba la Ley N° 28983 “Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres”. Se aprueba la Ley N° 28950 “Ley contra la Trata de personas y tráfico ilícito de migrantes”.
2008	<ul style="list-style-type: none"> La ONG Flora Tristán publica el informe “Observatorio a los Centros de Atención y prevención de la Violencia Familiar y Sexual del Perú – CEM”.
2009	<ul style="list-style-type: none"> Se publica el “Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015”. Se aprueba la creación e implementación del “Registro de víctimas de feminicidio”. Se modifica la Ley N° 27492 por la Ley N° 29430, incluyendo el hostigamiento sexual entre personas entre las cuales no existe ninguna relación de jerarquía.
2010	<ul style="list-style-type: none"> De acuerdo con una investigación del Ministerio Público, Perú se encuentra en el tercer lugar en Latinoamérica en trata de personas (90% de las víctimas son mujeres). La ONG Demus publica el informe “Un Modelo de Atención Integral en casos de violencia contra las mujeres”.
2011	<ul style="list-style-type: none"> El Congreso de la República aprueba la Ley N° 29819, que modifica el artículo 107 del Código Penal, incorporando el delito de feminicidio, pero solo incluye el feminicidio de tipo íntimo.

2011	<ul style="list-style-type: none"> • El GORE Huancavelica, junto con el apoyo de la ONG Demus, publica el “Plan Regional contra la Violencia hacia la Mujer 2012-2016 – Región Huancavelica”.
2012	<ul style="list-style-type: none"> • Se aprueba el “Plan Nacional de Igualdad de Género – PLANIG 2012-2017”. • El MIMP publica dos informes: “Feminicidio bajo la lupa” y “Estado de las investigaciones sobre Violencia Sexual y Familiar en Perú (2006-2010)”. • La ONG Flora Tristán publica el manual “El feminicidio en el Perú: Caminos recorridos y retos para su prevención y sanción”. • <i>Caso público: Lady Guillén.</i>
2013	<ul style="list-style-type: none"> • Se aprueba la Ley N° 30068, ley que incorpora y modifica ciertos artículos en el Código Penal con la finalidad de prevenir, sancionar y erradicar el feminicidio.
2015	<ul style="list-style-type: none"> • Se aprueba la Ley N° 30364 para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar. • Se aprueba la Ley N° 30314 para prevenir y sancionar el acoso callejero en espacios públicos. • El MEF publica la “Evaluación del Programa Lucha contra la Violencia Familiar”. • <i>Caso público: Arlette Contreras.</i>
2016	<ul style="list-style-type: none"> • Se aprueba el “Plan Nacional Contra la Violencia de Género 2016-2021”. • Se aprueba la Ley N° 30251 “Ley que perfecciona la tipificación del delito de trata de personas” • El MIMP publica “Violencia basada en género: Marco Conceptual para las Políticas Públicas y Acciones del Estado”. • La PNP publica “Anuario Estadístico 2016: Violencia familiar”. • La ONG Promsex publica “Controles domésticos para la prevención de violaciones a mujeres adolescentes”. • <i>En agosto, se realizó la multitudinaria marcha “Ni Una Menos”, a la cual asistieron diferentes figuras políticas, e incluso el Presidente de la República.</i>
2017	<ul style="list-style-type: none"> • El MIMP publica “Informe Cualitativo: Las consecuencias de la Violencia hacia las Mujeres” y el informe “Estado de las investigaciones sobre Violencia sexual y familiar en Peru (2011-2015)”. • El MINJUS publica “Informe: Feminicidios en el Perú”. • El INEI publica el informe “Indicadores de violencia sexual y familiar 2000-2017” • El GORE Amazonas publica el “Plan Regional para combatir la violencia hacia las mujeres y los integrantes del grupo familiar en la región Amazonas 2017-2022”. • El Congreso de la República aprueba la Ley N° 30609, la cual modifica el Código de Ejecución Penal para impedir que los condenados por delitos de violación accedan a beneficios penitenciarios o reducción de penas. • <i>Caso público: Micaela de Osma.</i>
2018	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Caso público: Eyvi Ágreda.</i> • Luego del violento caso de feminicidio contra Eyvi Ágreda, el Presidente de la República se pronuncia y publica las “Acciones del Gobierno en torno a la violencia contra la mujer”. • Se aprueba la Ley N° 30819 que modifica el Código Penal y el Código de los Niños y Adolescentes ampliar la protección penal para los casos de violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar, y la Ley N° 30862, que fortalece diversas normas para prevenir, sancionar y erradicar la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar. • El Gobierno aprueba la modificatoria de la Ley N° 30364 para fortalecer la prevención, erradicación y sanción de toda forma de violencia contra las mujeres y contra los integrantes del grupo familiar, mejorando los mecanismos de atención y protección de las víctimas.

2018

- Se aprueba el “Plan de acción Conjunto para prevenir la violencia contra las mujeres, así como brindar protección y atención a las víctimas de violencia, con énfasis en los casos de alto riesgo”.
- Se aprueba la creación del “Sistema Nacional Especializado de Justicia para la protección y sanción de la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar”.
- El MIMP publica el manual “Rol de Gobiernos Locales y Regionales para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar”.
- El Ministerio Público publica “Informe Ejecutivo: Femicidio en el Perú (Enero 2009 - Junio 2018)”.
- Las ONG más importantes del país hacen publica la “Propuesta de organizaciones feministas sobre la reforma del Sistema Nacional de Justicia”.

2019

- Se aprueba la “Política Nacional de Igualdad de Género”.
- El MIMP actualiza la “Ficha de valoración de riesgo en casos de violencia de pareja”.
- Se aprueba la modificatoria del Reglamento de la Ley N° 30364, para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar.
- Se aprueba el “Protocolo base de actuación conjunta en el ámbito de atención integral y protección frente a la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar”.
- *Casos públicos: Jessica Tejeda, María Alvarado Cruz.*

2020

- La ONG Promsex publica el brochure “Niñas No Madres: No más embarazos adolescentes”.
- Se aprueba el “Protocolo de actuación conjunta entre los CEM y los EE.SS para la atención de las personas víctimas de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, en el marco de la Ley N° 30364 y personas afectadas por violencia sexual”.
- Se aprueba el “Decreto de Urgencia que crea mecanismos de prevención de la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar, desde el conocimiento de los antecedentes policiales”.
- El día 15 de marzo, se declara el Estado de Alarma a nivel nacional por la pandemia del COVID-19.
- El MIMP, en conjunto con la ONG Manuela Ramos, publican la cartilla “Recomendaciones para prevenir la violencia contra mujeres durante estado de emergencia”.

Anexo N° 2: Lista de Documentos analizados sobre Violencia de Género en Perú (2011-2020)

N°	Tipo de texto	Año	Título	Procedencia	Actores
01	Debate Parlamentario	2011	Debate Parlamentario para incluir el delito de Femicidio en el Código Penal	Congreso de la República	<ul style="list-style-type: none"> - Fuerza Popular (derecha) - Nacionalista Gana Perú (centro derecha) - Grupo Parlamentario Concertación Parlamentaria (derecha) - Solidaridad Nacional (derecha) - Alianza por el Gran Cambio (derecha) - Acción Popular (derecha)
02	Debate Parlamentario	2015	Debate Parlamentario para aprobar la Ley N° 30364 para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar	Congreso de la República	<ul style="list-style-type: none"> - Partido Popular Cristiano/Alianza Por el Progreso (derecha) - Fuerza Popular (derecha) - Dignidad y Democracia (centro izquierda) - Perú Posible (centro izquierda) - Solidaridad Nacional (derecha) - Acción Popular/Frente Amplio (centro) - Nacionalista Gana Perú (centro derecha)
03	Ley	2015	Ley N° 30364 para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar	Congreso de la República y Gobierno del Presidente Ollanta Humala T.	<ul style="list-style-type: none"> - Comisión de la Mujer y Familia del Congreso (Presidenta: Luisa María Cuculiza – FP; Ana Jara – NGP; Ana María Solorzano – NGP; Leyla Chihuán – FP; María del Carmen Omonte – PP; Doris Oseda – NGP; Marisol Pérez Tello – PPC-APP; Karla Schaefer – FP; Aurelia Tan – FP)
04	Plan Nacional	2016	Plan Nacional Contra la Violencia de Género 2016-2021	Gobierno del Presidente Ollanta Humala T.	<ul style="list-style-type: none"> - MIMP; - MININTER; - MINJUS; - MINEDU; - MINSA; - MRE; - MINTRA; - MINCUL; - MIDIS.
05	Informe	2017	Boletín V-2017 “Femicidios en el Perú”	MINJUS	<ul style="list-style-type: none"> - Ministra de Justicia y Derechos Humanos (Marisol Pérez Tello) - Equipo de Investigación del Observatorio Nacional de Política Criminal
06	Plan Regional	2017	Plan Regional para combatir la violencia hacia las mujeres y grupo familiar – Región Amazonas (2017-2022)	GORE Amazonas	<ul style="list-style-type: none"> - Gerencia de Desarrollo Social de la Región Amazonas; - Sub Gerencia de Desarrollo social e Igualdad de Oportunidades y Atención a las personas con discapacidad de la Región Amazonas
07	Debate Parlamentario	2017	Debate Parlamentario para aprobar la Ley N°	Congreso de la República	<ul style="list-style-type: none"> - Frente Amplio (izquierda) - Fuerza Popular (derecha)

			30609 que modifica el Código Penal para combatir la violencia familiar y violencia de género, así como proteger los derechos de las mujeres, niños, niñas y adolescentes		<ul style="list-style-type: none"> - Peruanos Por el Kambio (centro derecha) - Alianza Para el Progreso (derecha)
08	Manifiesto	2018	Pronunciamiento de Organizaciones Feministas sobre Reforma del Sistema Nacional de Justicia	Feministas por la Democracia	<ul style="list-style-type: none"> - Movimiento Manuela Ramos - ONG DEMUS (Estudio para la Defensa de los Derechos de la Mujer) - Centro de la Mujer Flora Tristán - ONG PROMSEX (Centro de Promoción y Defensa de Derechos Sexuales y Reproductivos de las Mujeres)
09	Plan de Acción	2018	Plan de Acción conjunto para prevenir la violencia contra las mujeres, así como brindar protección y atención a las víctimas de violencia, con énfasis en los casos de alto riesgo para el año 2019	Gobierno del Presidente Martín Vizcarra	Comisión Multisectorial "Comisión de Emergencia encargada de proponer acciones para la protección, prevención y atención de casos de violencia contra la mujer", conformada por: Presidente del Consejo de Ministros; MIMP; MINSA; MINEDU; MINJUS; MININTER; MINCUL; MIDIS; MEF; Defensor del Pueblo; Presidente del Poder Judicial; Fiscal de la Nación.
10	Manual	2018	Rol de los Gobiernos Regionales y Locales para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar	MIMP	<ul style="list-style-type: none"> - Ministra del MIMP (Gloria Montenegro); - Directora del Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual; - Equipo técnico de la Unidad de Prevención y Promoción Integral frente a la Violencia Familiar y Sexual
11	Política Pública	2019	Política Nacional de Igualdad de Género	Gobierno del Presidente Martín Vizcarra	MIMP
12	Protocolo	2020	Protocolo de actuación conjunta entre los CEM y los EESS para la atención de las personas víctimas de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar	Gobierno del Presidente Martín Vizcarra	<ul style="list-style-type: none"> - Ministra de Salud - Ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

Anexo N° 3: Preguntas guía para el Análisis Crítico de Marcos Interpretativos

NÚMERO / CÓDIGO / TÍTULO
País / Lugar
Tema
Fecha
Tipo / Estatus del documento
Actor/es y Género de los actores, si se puede aplicar
Audiencia
Evento / Razón / Motivo de la aparición del texto
VOZ / QUIÉN HABLA EN EL TEXTO
Resumen
Voz/voces presente/es en el texto: Quién/es redacta/n el texto.
Perspectiva desde la que hablan
Referencias: palabras clave / conceptos (y de quién provienen): A qué conceptos de género se recurre en el texto.
Referencias: actores políticos: A qué actores/as políticos/as hace referencia el texto, si son nacionales, internacionales, regionales o locales.
Referencias: documentos: Qué documentos se citan en el texto.
DIAGNÓSTICO
Resumen
¿Qué se representa como problema? ¿En qué medida el género / la violencia de género es parte de ello?: Qué es lo que se define como problema y cuál es su relación con la desigualdad de género.
¿Por qué se ve como problema?: Explicación de por qué el problema identificado se considera como tal.
Causa (¿cuál es la causa de qué?): Explicación de cuál/es es/son la/s causas/s del problema.
Dimensiones de género (categorías sociales / identidad / comportamiento / normas y símbolos / instituciones): En general se trata de si y en qué medida el texto se refiere al sexo (diferencia biológica entre mujeres y hombres) o al género (diferencia sexual como construcción social).
Interseccionalidad (clase, etnia, raza, edad, preferencia sexual, etc.): Si en el problema político considerado, el género se cruza, y si es así de qué manera, con otras dimensiones.
Mecanismos (recursos / normas e interpretaciones / legitimación de la violencia): ¿Qué mecanismos contribuyen a perpetuar el problema de la desigualdad de género?
Localización (organización del trabajo / organización de la intimidad / organización de la ciudadanía): ¿Dónde está localizado el problema, en la organización del trabajo, de la intimidad o de la ciudadanía?
ATRIBUCIÓN DE LOS ROLES EN EL DIAGNÓSTICO
Resumen
Causa (¿quién ha causado el problema?)

Responsabilidad (¿quién es responsable del problema?): ¿Quién/es es/son responsable/s de causar el problema en un determinado ámbito?
¿Quiénes tienen el problema? (¿de quién parece ser el problema?): ¿Quién es el colectivo que tiene el problema?
Normatividad (si existe un grupo problemático, ¿quién es el grupo normativo?): ¿Con respecto a quién se define el colectivo problemático?
Roles pasivos / activos (agresores / víctimas, etc.): Si los textos hacen referencia a unos roles activos o pasivos, y cómo se reparten dichos roles entre los sujetos que están implicados en el problema.
Legitimación de la no existencia de un problema/s: ¿Existe algo en el texto que se considera como un “no problema”?, y si es así, ¿por qué no se considera problemático?
PRONÓSTICO
Resumen
¿Qué hacer? ¿Qué acciones son necesarias y por qué?: Una vez se individualiza el diagnóstico del problema, ¿qué acciones se proponen para solucionarlo? ¿Y qué argumentos justifican las acciones seleccionadas?
Jerarquía / prioridad en los objetivos: ¿Cuáles son los objetivos prioritarios de las acciones orientadas a solucionar el problema? ¿Se da prioridad a la igualdad de género o hay otros objetivos más importantes?
¿Cómo alcanzar los objetivos (estrategias / instrumentos / ...): ¿Qué estrategias o instrumentos/medidas se proponen para alcanzar los objetivos establecidos?
Dimensiones de género (categorías sociales / identidad / comportamiento / normas y símbolos / instituciones): En general se trata de si y en qué medida el texto se refiere al sexo (diferencia biológica entre mujeres y hombres) o al género (diferencia sexual como construcción social).
Interseccionalidad (clase, etnia, raza, edad, preferencia sexual, etc.): Si en la solución propuesta, el género se cruza, y si es así de qué manera, con otras dimensiones.
Mecanismos (recursos / normas e interpretaciones / legitimación de la violencia): ¿Qué mecanismos pueden contribuir a solucionar el problema de la desigualdad de género?
Localización (organización del trabajo / organización de la intimidad / organización de la ciudadanía): ¿Dónde está localizada la solución: en la organización del trabajo, de la intimidad o de la ciudadanía?
ATRIBUCIÓN DE LOS ROLES EN EL PRONÓSTICO
Resumen
Llamada a la acción y la inacción (¿quién debería (o no) hacer el qué?)
¿Quién puede sugerir líneas de acción posibles?
¿Sobre quién se actúa? (grupos diana): ¿En las medidas propuestas, sobre qué grupos objetivos se actúa?
Límites a la acción: ¿Qué podría dificultar la puesta en práctica de las medidas? ¿Qué obstáculos se pueden prever en la aplicación de las medidas propuestas?
Legitimación de la (in)acción: Si, y de qué manera, se legitima la inacción.
NORMATIVIDAD

Resumen
¿Qué se observa como ideal / preferible (institución / estado de la situación / manera de actuar / personas)?
¿Qué se observa como malo / perjudicial (institución / estado de la situación / manera de actuar / personas)?
Localización de las normas en el texto (diagnóstico / pronóstico / en cualquier parte)
EQUILIBRIO
Resumen
Énfasis en las diferentes dimensiones / elementos: ¿El pronóstico o solución ofrecida al problema de la desigualdad de género en el ámbito seleccionado está más desarrollado que el diagnóstico del problema, o viceversa? ¿Existe una coherencia interna entre el diagnóstico y el pronóstico (solución) del problema de la desigualdad de género en el ámbito que se está tratando?
Fricción o contradicciones entre las dimensiones / elementos
Comentarios